



HOOGHIEMSTRA
&
PARTNERS
strategisch en juridisch advies

Hoe gemeenten besluiten over algoritmen & mensenrechten

Onderzoek voor het College voor de Rechten van de Mens

Wimmy Choi, Marlies van Eck en Helen Hukshorn
29 juni 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksvraag	7
1.3 Definities	7
1.4 Aanpak	9
1.4.1 Selectiemethode	9
1.4.2 Geïnterviewde gemeenten	10
1.4.3 Wijze van rapporteren	10
2 De decentrale overheid en algoritmen	11
2.1 De gemeente / het openbaar lichaam als bestuurder: dichtbij burgers	11
2.2 Samenwerkende steden	12
2.3 Informatie voor gemeenten die werken met algoritmen	13
2.4 De makers van de algoritmen	14
2.5 Speciale aandacht voor de makers van algoritmen voor Caribisch Nederland en Smart Cities	16
2.6 Instituten	16
2.7 Conclusie	17
3 Resultaten	19
3.1 Op welke terreinen worden algoritmen gebruikt?	19
3.1.1 Veiligheid/openbare orde	19

3.1.2	Verkeer	19
3.1.3	Vervoer en waterstaat	20
3.1.4	Sociaal domein	20
3.1.5	Volkshuisvesting, stedelijke vernieuwing en Ruimtelijke ordening	20
3.1.6	Wat werd er niet genoemd	21
3.2	Hoe beslissen gemeenten over de inzet van algoritmen?	21
3.3	Hoe worden mensenrechtelijke aspecten meegenomen?	24
3.4	Wat willen gemeenten?	25
3.5	Observaties	26
3.5.1	Diversiteit in toepassingen	26
3.5.2	Ongelijke verdeling van aandacht binnen de gemeente	27
3.5.3	Wie bestuurt wie?	28
3.5.4	Meer mensenrechten lokaal?	29
3.5.5	Lokale rechtsbescherming	29
3.6	Conclusie	30
4	Aanbevelingen	31
4.1	Focus op het doel van de toepassingen	31
4.2	Bewustwording en kennis	31
4.3	Met gemeenten	32
4.4	Met Caribisch Nederland	32
4.5	Met de makers van algoritmen	32
4.6	Inwoners en bezoekers	33
4.7	Binnen	

gemeenten 33

4.8 Werk samen maar vergeet het bestuur
niet 34

Samenvatting

Digitalisering raakt de mensenrechten op tal van aspecten. Het biedt zowel kansen als risico's. Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM) streeft ernaar dat organisaties alleen digitale middelen inzetten als die in overeenstemming zijn met alle mensenrechten. Gemeenten en Openbaar Lichamen in Caribisch Nederland vervullen een belangrijke rol als het gaat om het borgen van mensenrechten. Dit komt door de omvang en diversiteit in taken en de invloed die zij daarmee hebben op het dagelijks leven van inwoners. Zij worden geconfronteerd met grote maatschappelijke opgaven. Niet voor niets zijn steden internationaal de wegbereiders voor het borgen van digitale burgerrechten. Zeker als het gaat om terreinen waar de (inter-)nationale wetgever nog geen expliciet kader heeft neergelegd, vullen zij dit vacuüm.

Het CRM heeft Hooghiemstra & Partners gevraagd te onderzoeken of er bij gemeenten die gebruik maken van algoritmen aandacht is voor de mensenrechtelijke aspecten en of er bijzondere voorzieningen zijn getroffen voor rechtsbescherming. Dit onderzoek beoogt beter zicht te krijgen op eventuele dilemma's en behoeften van gemeenten om te komen tot een verantwoorde en succesvolle inzet van algoritmen bij de uitvoering van gemeentetaken. Het onderzoek heeft de vorm van een verkenning en bestaat uit een literatuurstudie en een kwalitatief onderzoek.

Mensenrechtelijke afwegingen bij het gebruik van algoritmen

Er is een enorme diversiteit in algoritmische toepassingen binnen gemeenten. In deze diversiteit gaat het soms om toepassingen die een grote impact hebben. Als er een verstoring optreedt leidt dat direct tot grote maatschappelijke problemen. Uit de interviews die we hebben afgenomen blijkt dat gemeenten een transitie doormaken op het gebied van het besluiten over digitalisering. De gemeenten die wij hebben geïnterviewd werken met vaste procedures om tot de aanschaf of ingebruikname van een algoritmische toepassing te komen. Wel geven sommige aan dat er nog stappen te zetten zijn in 'volwassenheid'. De indruk bestaat dat gemeenten zoeken naar een meer integrale manier van afwegen, waarbij niet alleen wordt gekeken hoeveel iets kost, maar vooral welk publiek belang gediend is met de nieuwe toepassing en of het mag op grond van bestaande regels, doorgaans op het gebied van gegevensbescherming. In enkele gemeenten maakt de vraag of er mensenrechten worden gediend of in gevaar komen expliciet deel uit van deze afweging. Maar vaker komt dit impliciet aan de orde. Alle gemeenten zien het stadium waarin besloten wordt of er een technologische toepassing wordt ontwikkeld of aangeschaft, als het belangrijkste moment om mensenrechten in de besluitvorming te betrekken. De governance en procedures als het gaat om gegevensbescherming zijn bij gemeenten in het algemeen ingericht, maar aangegeven wordt dat dit voor het toetsen van de impact op mensenrechten nog niet het geval is.

In de praktijk is te zien dat er veel aandacht is voor de bescherming van persoonsgegevens. Dit is een goede zaak. Het risico hierbij is echter dat als er voor een toepassing geen persoonsgegevens nodig zijn, er geen ander juridisch kader wordt gebruikt om mensenrechten af te wegen. Daarom is het belangrijk om breder te kijken naar algoritmische toepassingen en te beoordelen of er een impact is op mensenrechten.

Het valt op dat gemeenten zich door de toeslagenaffaire meer bewust zijn van risico's die datagedreven werk met zich meebrengt op het gebied van discriminatie. Diverse geïnterviewden noemden deze affaire als belangrijk voor meer awareness. Er zijn er ook die aangeven dat het heeft geleid tot intern onderzoek. Alle gemeenten benoemen als risico dat er altijd met data uit het verleden wordt gewerkt en dat in de dataset ook een bias kan zitten.

Inzet technologie is niet alleen keuze bedrijfsvoering maar ook een politieke afweging

Er is al veel informatie beschikbaar over hoe het gemeentebestuur ook invloed zou kunnen uitoefenen op het gebruik van technologie. Waar dit voorheen vooral als bedrijfsvoering werd gezien, is steeds duidelijker dat digitalisering ook een politieke afweging kan zijn. Het ideaaltype is die van lokale autonomie die democratisch is gelegitimeerd en waarbinnen mensenrechten worden nageleefd. Maar er zijn drie factoren die maken dat dit type geen dagelijkse realiteit is en die ervoor zorgen dat de afweging door de gemeente of er mensenrechten worden gediend of dat deze in gevaar komen bijzonder lastig is.

1. Veel gemeenten gebruiken dezelfde systemen voor vergelijkbare taken. De systemen worden niet ontworpen door gemeenten, maar door bedrijven en vervolgens aangeboden. Dit leidt tot een standaardisatie. Dit betekent ook dat alle nationale regels worden geïnterpreteerd door bedrijven en aldus doorwerken in de praktijk van alle gemeenten die deze software gebruiken. Het is daarmee lastig vast te stellen hoeveel lokaal beleid toe te voegen is aan deze software en hoe de mensenrechten geborgd zijn. Dit is een risico voor gemeenten omdat als er gebruik wordt gemaakt van deze software waardoor bepaalde mensenrechten zijn geschonden, het gemeentebestuur verantwoordelijk is.
2. Een tweede factor die speelt is de globalisering van technologische toepassingen. Er zijn toepassingen, bijvoorbeeld op het gebied van de Smart Cities als 'slimme camera's' die zeer aantrekkelijk lijken vanwege de prijs/kwaliteit verhouding. Maar er zijn apparaten en bijbehorende systemen op de markt die niet met de Europese waarden in het achterhoofd zijn ontworpen. Het is dan vaak ook niet mogelijk om dit als gemeente bijgestuurd te krijgen.
3. De derde factor is een bestuurlijke factor. Er zijn zoveel samenwerkingsverbanden dat niet altijd helder is welk orgaan verantwoordelijk is. Deze 'bestuurlijke spaghetti' maakt heldere besluiten over de inzet van technologie en het afleggen van verantwoording daarover, extra moeilijk. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de naleving van de mensenrechten.

Geconstateerd kan worden dat de praktijk van beleid en uitvoering op het gebied van informatie en digitalisering geen gelijke tred heeft met de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Deze conclusie is overigens niet nieuw (WRR, 2011).

Bijzondere voorzieningen voor rechtsbescherming

De focus op de afweging in een vroeg stadium is een goede zaak. Maar daar stopt het niet. Ook tijdens het gebruik van een algoritmisch systeem is het van belang te monitoren of eventuele mensenrechtenschendingen – die bij de start niet zijn onderkend – toch optreden en dat individuen zich daartegen kunnen verweren. Juist bij de inzet van technologie is het belangrijk steeds te kijken of technologie gebruikt wordt waarvoor het was bedoeld en of het nog steeds functioneel is.

Gemeenten blijken geen speciale voorzieningen te treffen voor rechtsbescherming. Zij vertrouwen dus op de standaard routines in het primaire proces en in de fase van bezwaar en beroep of de klachtfase. Als de behandeling van bezwaar of klachten en het afhandelen van telefoontjes volledig

gescheiden plaatsvindt van de collega's met de kennis over data en algoritmen, bestaat het risico dat er verschillende beelden bestaan over wat een systeem wel of niet kan. Ook loopt de gemeente het risico dat de feedback op de uitwerking van het systeem niet de aandacht krijgt die het verdient. Bezwaren kunnen immers duiden op een bug in het systeem of uitwerking die niet rechtvaardig is. Om echt rechtsbescherming te kunnen bieden zou het goed zijn als er frequent overleg plaatsvindt tussen de verschillende afdelingen. Zo kunnen processen ook op grotere schaal verbeterd worden. Het zou beter zijn als gemeenten in een meer netwerkachtige setting de verschillende werelden bij elkaar brengen om te zien of de mensenrechten in de praktijk ook worden nageleefd.

Behoeften van gemeente

De experts van de gemeenten die wij hebben gesproken waren zeer geïnteresseerd in het onderwerp. Zij willen veel van elkaar leren en best practices overnemen. Ook willen gemeenten vooral praktische ondersteuning bij de te maken keuzes. Omdat veel gemeenten nu ervaring opdoen met het formaliseren van hun besluitvormingsprocessen lijkt het de perfecte tijd om hier bij te helpen. Maar gemeenten kunnen het niet alleen, ook de makers van de algoritmen zouden stappen kunnen zetten om de naleving van mensenrechten te verbeteren. Gemeenten vertrouwen een groot deel van hun taken toe aan software. Dit betekent dat sommige beslissingen of uitgangspunten al zijn 'ingebakken' in systemen. Het is voor gemeenten lastig om te weten welke dit zijn. Het wordt nog lastiger om als bestuurder richting inwoners of gemeenteraad te verantwoorden dat er rekening is gehouden met mensenrechten. De experts van gemeenten geven aan dat het voor hen niet haalbaar is om hierover apart met leveranciers te onderhandelen. Het zou een optie kunnen zijn om als gemeenten gezamenlijk op te trekken. Gemeenten maken nog weinig gebruik van de mogelijkheid om gezamenlijk met de marktpartijen meer te doen aan het ontwerpen met mensenrechten in het achterhoofd (by design).

Tot slot is een belangrijk geluid dat gemeenten aangeven grote behoefte te hebben aan hulp om met de samenleving, beleidsmakers, collega's en bestuurders het gesprek te voeren over het belang van naleving van mensenrechten bij de inzet van algoritmen. Met name is behoefte aan uitwerkingen op verschillende concrete thema's die bij veel gemeenten tot vragen leiden. Tezamen met enkele andere adviezen kan zo stapsgewijs een gemeentelijke praktijk ontstaan waarbij ook met digitalisering mensenrechten geborgd zijn of zelfs versterkt worden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Digitalisering raakt de mensenrechten op tal van aspecten en biedt zowel kansen als risico's. Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM) streeft ernaar dat organisaties alleen nog digitale middelen inzetten als die in overeenstemming zijn met alle mensenrechten. Het programma Digitalisering en Mensenrechten zet zich in voor een samenleving waarin iedereen mee kan blijven doen en mee blijft tellen in een steeds verder digitaliserende wereld. Het CRM heeft Hooghiemstra & Partners gevraagd onderzoek te doen naar mensenrechtelijke afwegingen bij het gebruik van algoritmen door gemeenten. Het CRM wil graag meer weten over het gebruik van algoritmen door gemeenten en de mensenrechtelijke afwegingen die daarbij gemaakt worden. Dit onderzoek beoogt een beter zicht te krijgen op eventuele dilemma's en behoeften van gemeenten om te komen tot een verantwoorde en succesvolle inzet van algoritmen bij de uitvoering van gemeentetaken. Voor gemeenten is het doel van het programma dat relevante personen binnen de organisatie zich bewust zijn van de mogelijke effecten van de inzet van algoritmen op de verschillende mensenrechten en weten hoe zij inbreuken op die rechten tot een minimum kunnen beperken. Voor inwoners is het doel dat zij in staat zijn om hun rechten ook te midden van deze digitale ontwikkelingen te kunnen verwezenlijken.

1.2 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag in deze verkenning luidt: Is er bij gemeenten die gebruik maken van algoritmen aandacht voor de mensenrechtelijke aspecten en zijn er bijzondere voorzieningen getroffen voor rechtsbescherming?

Hieruit volgt dat het doel van het onderzoek tweeledig is: een beeld krijgen van de mensenrechtelijke afwegingen die worden gemaakt bij het gebruik van algoritmen door gemeenten (1) en inzicht krijgen in de aanwezigheid van bijzondere voorzieningen voor rechtsbescherming (2).

1.3 Definities

In dit onderzoek zal steeds gesproken worden over het 'gebruik van algoritmen' of 'algoritmische toepassingen'. We willen hiermee tot uitdrukking laten komen dat het een menselijke beslissing is om algoritmen te gebruiken en aangeven dat de uitwerking van algoritmen wordt bepaald door meer aspecten dan alleen de algoritmen zelf (zie ook ACM, 2020).

Algoritmen definiëren we als: 'een geautomatiseerde reeks stappen die inputdata in outputdata omzet' (WRR, 2016; Frissen, Drouen & Van Eck, 2019; ACM, 2020). We onderscheiden daarbinnen twee categorieën algoritmen, vaste (statische) algoritmen en lerende algoritmen. Samen met data hebben we het dan over toepassingen die we onder de term Artificiële Intelligentie scharen (AI). Dit doen we in navolging van de High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (High Level Expert Group on Artificial Intelligence (2019), de European Fundamental Rights Agency (European Union Agency for Fundamental Rights (2020-b) en de Europese Commissie in het voorstel voor een Europese AI verordening (Europese Commissie, 2021).

Uitleg

Vaste algoritmen worden vooraf geprogrammeerd door mensen om de computer volautomatisch taken te laten verrichten zoals het nemen van besluiten en het uitvoeren daarvan. Dit zijn de Als [X] dan [Y] algoritmen. De variabelen die hierbij worden gebruikt zijn (persoons)gegevens. Deze beslisregels / algoritmen vormen de motor van de geautomatiseerde besluitvorming door de overheid. Het kan gaan om beslissingen tot een feitelijke handeling (bijvoorbeeld geld overmaken) of om juridische besluiten. Bij juridische besluiten wordt op grond van de Awb een onderscheid gemaakt tussen beslissingen voor een grote groep mensen (besluit) of beslissingen voor een individu (een beschikking).

Lerende algoritmen zijn algoritmen die zich automatisch kunnen aanpassen aan eerder behaalde resultaten. Deze worden bij het analyseren en voorspellen gebruikt. Ook hier zijn de variabelen (persoons)gegevens. Het resultaat is een model dat vervolgens toegepast kan worden. Deze lerende algoritmen worden vaak gebruikt om een kans te berekenen. Bijvoorbeeld de kans dat een leerplichtige leerling voortijdig de school verlaat, de kans dat een adreswijziging niet juist is doorgegeven of de kans dat er een file ontstaat.

Dit betekent dat het onderzoek zich uitstrekt van geautomatiseerde afhandelingsystemen, beslissingsondersteunende programma's ter uitvoering van een gemeentelijke verordening leerlingenvervoer, een profileringstool waarmee fraude wordt opgespoord tot systemen die feitelijk handelen (ondersteunen) zoals slimme verkeerslichten, besturingssystemen of het bepalen van de route van de vuilniswagens gebaseerd op metingen vanuit afvalcontainers.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin de data en algoritmen taken van ambtenaren ondersteunen of overnemen, gebruiken we dit schema van Gartner (Gartner, 2014, 21 oktober).



Uitleg

Als we naar dit schema kijken en nadenken over toepassingen op een afdeling mobiliteit dan zijn er in eerste instantie data uit het verleden om te beschrijven wat er gebeurt; aantallen reizigers, welk vervoermiddel wordt gebruikt en op welke tijdstippen wordt gereisd. De ambtenaren moeten veel kennis en ervaring toevoegen als zij op basis van de data nieuw beleid zouden willen maken en uitvoeren. In de fase diagnosticeren wordt meer gedaan: er worden met correlaties en andere data mogelijkheden geopperd waarom iets gebeurde; er was een ongeval, het was slecht weer of het was vakantie. De menselijke inbreng kan nog wat verder teruggebracht worden als de data en algoritmen ingezet worden om te voorspellen hoe de verkeerssituatie er uit gaat zien op een bepaalde dag of in een bepaalde periode. Nog een stap verder is een systeem of model dat voorstelt wat de ambtenaar kan doen: het systeem doet bijvoorbeeld het voorstel om een (beslissing tot het nemen van een) maatregel te nemen vanwege de voorspelling dat er teveel smog zal ontstaan. Bij geautomatiseerd beslissen stelt het systeem niet alleen iets voor, het komt ook in actie; er komt bijvoorbeeld een rood kruis op de digitale borden boven de wegen te hangen.

1.4 Aanpak

Dit onderzoek bestaat uit een literatuurstudie en een kwalitatief onderzoek. In hoofdstuk 2 worden de inzichten gedeeld uit het literatuuronderzoek. Op basis van deze literatuurstudie is een vragenlijst gemaakt om de experts van gemeenten te interviewen. Deze vragenlijst is grotendeels gebaseerd op de vragenlijst die is opgesteld door de European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) in het kader van het onderzoek 'Getting the future right. Artificial Intelligence and Fundamental Rights' (European Union Agency for Fundamental Rights, 2020-b) Een modelvragenlijst zoals deze is gehanteerd in dit onderzoek, is toegevoegd als bijlage. De gesprekken zijn semi-gestructureerd gevoerd zodat ook andere zaken naar voren konden komen.

1.4.1 Selectiemethode

Voor de selectie van gemeenten is een aantal uitgangspunten gehanteerd. Het eerste is dat er uit elke provincie van Europees Nederland een gemeente vertegenwoordigd is en van Caribisch Nederland een openbaar lichaam betrokken wordt in het onderzoek. Een ander uitgangspunt is dat men bij de gemeente weet heeft van het gebruiken van algoritmen.

Bij het zoeken naar gemeenten viel op dat sommige gemeenten aangeven 'geen algoritmen te gebruiken'. Men heeft dan de indruk dat algoritmen altijd lerende algoritmen zijn en vergeten dat er ook algoritmen in de softwarepakketten zitten die zij gebruiken. Hoewel dit een interessante bevinding is, is voor het doel van dit onderzoek besloten deze gemeenten niet te betrekken in dit onderzoek. Het is voor een dergelijke gemeente waarschijnlijk te vroeg om antwoorden te kunnen geven op onze inhoudelijke vragen.

Een ander criterium dat is gebruikt is een combinatie van het zoeken naar mediaberichten vanaf 2019, het bezoeken van websites van bedrijven die aangeven te werken voor bepaalde gemeenten, het benaderen van mensen uit het netwerk van onderzoekers en tot slot het benaderen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

1.4.2 Geïnterviewde gemeenten

Na de selectie zijn de colleges van B&W door het College voor de Rechten van de Mens in maart 2021 uitgenodigd mee te werken aan het onderzoek. Van de twaalf gemeenten uit Europees Nederland die in eerste instantie zijn uitgenodigd, waren er tien direct bereid mee te werken. Twee gemeenten niet ('geen capaciteit beschikbaar'). Daarna zijn alternatieven aangeschreven en gevonden. De deelnemende gemeenten en samenwerkingsverband zijn:

1. Almere
2. Amsterdam
3. Apeldoorn
4. Assen
5. Den Haag
6. Eindhoven
7. Enschede
8. Gemeenschappelijke regeling De Bevelanden (Goes, Noord-Beveland, Borsele, Kapelle en Reimerswaal)
9. Groningen
10. Leudal
11. Súdwest Fryslân (deelnemer DataFryslân)
12. Utrecht

Helaas is het niet gelukt om een openbaar lichaam uit Caribisch Nederland te interviewen. Er is op de uitnodiging van het CRM en via andere informele wegen geen reactie ontvangen van het geselecteerde Openbaar Lichaam. Dit maakt dat we niet weten hoe men doorgaans besluit over de inzet van algoritmen in het licht van mensenrechten en waar men behoefte aan heeft.

1.4.3 Wijze van rapporteren

Dit rapport bestaat uit twee onderdelen: een bureau-onderzoek en een verslag van de uitkomsten van gesprekken met medewerkers van de geselecteerde gemeenten. In hoofdstuk 2 worden de resultaten van het literatuuronderzoek gedeeld. In hoofdstuk 3 geven we in algemene bewoordingen weer wat tijdens deze interviews aan de orde is gekomen. We willen benadrukken dat dit onderzoek geen representatief beeld geeft van de stand van automatisering en digitalisering van de Nederlandse gemeenten. Dit zou een andere onderzoeksopzet vragen. In dit onderzoek ligt de focus op gemeenten die al enige jaren actief bezig zijn met innovaties en daarom ervaring kunnen hebben met vragen rond mensenrechtelijke consequenties. In hoofdstuk 4 staan conclusies en aanbevelingen.

2 De decentrale overheid en algoritmen

Er bestaan diverse gezichtspunten als het gaat om het gebruik van algoritmen door gemeenten of openbare lichamen. Het kan gezien worden vanuit de positie van de decentrale overheid (democratisch gelegitimeerd en dichtbij de burger georganiseerd) maar ook vanuit de positie van steden, in het licht van de internationale ontwikkeling waarbij steden het voortouw nemen bij het zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Maar als het gaat om het gebruik van algoritmische toepassingen is het ook nodig naar de bestuurlijke constellatie te kijken. Wie is bevoegd te besluiten deze in te gaan zetten, welke keuzen en aannames zitten in de algoritmen 'ingebakken' en hoe is de controle geregeld? Hieronder wordt verkend waarmee dan rekening moet worden gehouden.

2.1 De gemeente / het openbaar lichaam als bestuurder: dichtbij burgers

In het Nederlands staatsbestel nemen gemeenten een belangrijke positie in als het gaat om de verhouding overheid-burger. Beslissingen op lokaal niveau beïnvloeden het dagelijks leven van inwoners. Dit kan gaan om de aanleg van fietspaden, bouw van een stadion, het verlenen van een uitkering, het aanbieden van jeugdzorg of het preventief fouilleren op een bepaalde locatie. Hoe een gemeente is georganiseerd, welke beslissingen mogen worden genomen en wie beslist hoe wettelijke taken worden uitgevoerd, is in verschillende wetten neergelegd. Het voert voor dit onderzoek te ver om hier uitgebreid bij stil te staan, maar het is wel nodig om een aantal uitgangspunten op een rij te zetten. Zo zorgt het college van burgemeester & wethouders voor het dagelijks bestuur. De gemeenteraad bestaat uit leden die rechtstreeks gekozen zijn door de inwoners van een gemeente. De gemeenteraad heeft niet alleen controlerende taken maar ook een aantal bestuursbevoegdheden (Van der Woude, 2015). Bij een openbaar lichaam in Caribisch Nederland zorgt het bestuurscollege voor het dagelijks bestuur. De Eilandsraad bestaat uit leden die rechtstreeks gekozen worden. De gouverneur vervult taken die lijken op de taken van een burgemeester (Paalman, 2018, p. 31).

Decentralisatie, of wel het verdelen van overheidsmacht onder diverse instellingen in plaats van een centrale besturing, is een van de uitgangspunten van het Nederlandse stelsel. De gedachte hierbij is tweeledig:

- de gemeentelijke bestuurslaag is het dichtst bij burgers en kent daarmee de sterkste democratische legitimatie,
- dit bestuur is het beste in staat de wensen van de inwoners te kennen, op waarde te schatten en om te zetten in lokaal beleid.

Dit geldt niet alleen voor Nederland. Zo benadrukt het Europees Handvest inzake lokale autonomie (EHLA) het gewicht van lokale autonomie. Bescherming en versterking van lokale autonomie in de verschillende Europese landen levert volgens dit verdrag een belangrijke bijdrage aan een Europa dat is gebaseerd op de beginselen van democratie en decentralisatie van de macht.

Er bestaan twee vormen van bestuur door gemeenten: besturen in autonomie of in medebewind. Autonomie kan worden beschreven als het naar eigen inzicht en op eigen initiatief regelen en

besturen van de eigen aangelegenheden, de eigen huishouding. Dit kunnen bestuursbevoegdheden zijn zonder grondslag in nationale wetgeving.

Deze niet in de wet benoemde, autonome bestuursbevoegdheden worden geacht uit de aard der zaak toe te komen aan de gemeenteraad. Bij grote autonome gemeentelijke bestuurshandelingen (zoals besluitvorming omtrent de bouw van een nieuwe schouwburg, voetbalstadion of ondergrondse parkeergarage) worden deze autonome bestuursbevoegdheden dan ook door of met de expliciete instemming van gemeenteraden uitgeoefend. Bij 'kleinere' bestuurshandelingen, zoals subsidies aan het plaatselijke verenigingsleven, kan de bevoegdheid worden neergelegd bij het college van burgemeester en wethouders maar zullen de kaders waarbinnen deze bevoegdheid wordt uitgeoefend vaak worden vastgesteld door de gemeenteraad. (Van der Woude, 2015)

Als de gemeente een taak uitoefent in medebewind dan betekent dit dat de gemeente (verplicht) een taak uitoefent samen met een ander bestuur, rijksbestuur of provinciebestuur. Dit is het geval in het sociaal domein of bij de Participatiewet. Hier speelt bovendien nog mee dat ondanks de decentralisatiegedachte, gemeenten intensief met elkaar samenwerken om uitvoering te kunnen blijven geven aan de wettelijke taken. Dit kan in de praktijk betekenen dat de democratische legitimatie vermindert, de gemeenteraden verliezen zeggenschap. (Munneke, 2016, pp. 93-97). Ook bestuurders waarschuwen voor de talloze samenwerkingsverbanden. Zo gaf de burgemeester van Culemborg in een interview aan dat de gemeente Culemborg samenwerkt met 237 gemeenten in 34 samenwerkingsverbanden. Dit betekent ook dat er zorgen zijn over de democratische legitimatie. Het is complex om er achter te komen wie waarover gaat. Niet voor niets wordt dit 'bestuurlijke spaghetti' genoemd (Knoop, 2021).

De Raad voor Openbaar Bestuur signaleert knelpunten en waarschuwt voor de opkomst van een vierde bestuurslaag. Er worden vier categorieën knelpunten onderscheiden en er wordt onder andere geconstateerd dat de democratie en bestuur zich in tegengestelde richtingen bewegen: het zwaartepunt van de lokale democratie verschuift naar het sublokale, het niveau van buurt, wijk of dorpskern, terwijl tegelijkertijd het bestuurlijke zwaartepunt steeds meer verschuift naar de regio (Raad openbaar bestuur 2021, B.).

Tot slot verdient de burgemeester en diens bevoegdheden aparte aandacht. De burgemeester heeft namelijk eigen inhoudelijke taken op het terrein van openbare orde en veiligheid en is opperbevelhebber bij crises, rampen en zware ongevallen. Onder de bevoegdheden in het kader van openbare orde en veiligheid vallen bevoegdheden als preventief fouilleren, installeren van cameratoezicht, sluiten van woningen en het geven van bevelen aan ouders van kinderen onder de twaalf jaar (Hennekens, 2021; Nederlands Genootschap van Burgemeesters, z.d.).

2.2 Samenwerkende steden


Omdat meer mensen dan ooit in een stad zullen wonen, anticiperen steden op de grote rol die zij krijgen als het gaat om het dagelijks leven van de inwoners (Henriquez, 2016). Binnen en buiten Europa is het steeds gebruikelijker dat steden samenwerken, elkaar informeren, assisteren en gezamenlijk afspraken maken over tal van aspecten en zeker ook over de 'digitale rechten' van de inwoners of bezoekers in deze steden. We noemen hier het Europese verband EURO CITIES en het internationale verband Cities for digital rights (opgericht door Amsterdam, Barcelona en New York,

bestaande uit 50 steden) (Cities Coalition for Digital Rights, z.d.-a; Godson, 2020). Dit internationale verband legt in zijn verklaring zelf ook de link met mensenrechten (Cities Coalition for Digital Rights, z.d.-b). Deze verbanden treden soms ook gezamenlijk op, zoals bij het statement dat zij afgaven op 3 juni 2020 over digitale burgerrechten in tijden van Corona (Gemeente Amsterdam, 2020).

Zowel in Nederland als daarbuiten lijken steden het voortouw te nemen als het gaat om het ontwikkelen van praktische handreikingen, zo hebben Amsterdam en Utrecht een begin gemaakt met elk een algoritmeregister (Dataplatform, 2020; Gemeente Amsterdam, z.d.-a). In New York is een speciale functionaris aangesteld voor algoritmebeleid en San Francisco heeft als stadsbestuur gezichtsherkenning in de publieke ruimte verboden (Conger, Fausset & Kovaleski, 2019). Steden zoeken actief naar mogelijkheden tot samenwerking met kennisinstellingen uit de buurt.

Illustratie

In New York is een Algorithms Management and Policy Officer (AMPO) aangesteld. Een belangrijke eerste tastbare bijdrage van deze functionaris is een openbaar overzicht van de in gebruik zijnde algoritmes bij New Yorkse afdelingen, die als ‘high priority’ zijn geclassificeerd. In dit overzicht staat een overzicht van de belangrijkste hulpmiddelen, de naam, het doel en de functionaliteit, zie hieronder een voorbeeld (Thamkittikasem, J. (2020):

 CY 2020	
Agency: Fire Department	
Name of Tool RBIS (Risk Based Inspection Program): ALARM (A Learning Approach to Risk Modeling)	Date Tool Entered Usage November 2019
Purpose of Tool ALARM creates risk scores for each building in the city. These scores are used to schedule our Fire Operations building inspections within the inspectable population of buildings in the City (about 330,000 building identification numbers), as a part of the Risk-Based Inspection Program.	
Overall Function ALARM is a combined approach using machine learning and risk ratios to assess the risk of a building for structural fire ignition (probability) and civilian fire injury/death (impact). The machine learning algorithm takes incident data, housing characteristics, and 311 data, and creates a probability of structural fire ignition. This is combined with a civilian injury or death risk ratio for the building, which is based on building characteristics, incident data and nearby felony crimes to create a risk score (range is 1-9), with 1 being highest risk and 9 being lowest. Buildings are prioritized within each of the nine risk scores according to the residential population in each building.	

Om een beeld te krijgen wat voor publiekscommunicatie er vervolgens mogelijk is met deze informatie, is het aan te raden de website te bekijken die studenten van de Harvard Kennedy School hebben gemaakt. Zij laten zien welke vragen er door inwoners van New York gesteld kunnen worden en hoe inwoners zelf kunnen bijdragen. Dit geeft een waardevolle extra dimensie aan het maatschappelijke en lokale debat (Young, Yusuf, Voegli & Truong, z.d.).

2.3 Informatie voor gemeenten die werken met algoritmen

Er zijn diverse initiatieven en ontwikkelingen als het gaat om de inzet van algoritmen door gemeenten. Het Rathenau Instituut heeft een denkraam gemaakt dat de gemeenteraden ondersteunt bij haar werk in relatie tot digitalisering (Das, Faasse, Karstens & Diederens, 2020).

Hierin benadrukt het Rathenau Instituut dat digitalisering vraagt om een afweging van waarden. De keuzen die gemaakt worden en het besluit om al dan niet gebruik te maken van technologie is ook een politieke beslissing.

De Dataschool van de Universiteit Utrecht deed onderzoek voor de VNG (Van den Berg et al., 2021), ontwikkelde samen met de gemeente Almere de Digitale Raadgever (Renkema & Van den Berg, z.d.) en met de gemeente Utrecht de DEDA (De ethische data assistent) (Utrecht Data School, z.d.). Het stedennetwerk G40 maakte een inventarisatie van Smart City projecten (Smart Cities in de G40). Er is ook geen gebrek aan internationale principes (Engelbert & Van Zoonen, 2020, p. 97).

In Nederland is het TADA-manifest ontwikkeld met daarin zes principes: Inclusief, Zeggenschap, Menselijke maat, Legitiem en gecontroleerd, Open en transparant en Van iedereen, voor iedereen (TADA). Bovendien is in opdracht van het ministerie van BZK de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur ontwikkeld (CODIO) en is er een Handreiking non-discriminatie by design opgesteld. Binnenkort verschijnt een Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmen (Rijksoverheid, 2021). De Waag heeft prototypes gemaakt voor een Workshop en canvas om samen met belanghebbenden invulling te geven aan algoritme-verantwoordelijkheid (Spierings, 2021). Meer interessante studies en handreikingen staan in de literatuurlijst.

Over de manier waarop de burger te maken heeft met gemeenten is het programma Mens Centraal het vermelden waard. Dit is een interbestuurlijk programma waarin wordt samengewerkt door diverse bestuursorganen waaronder gemeenten, om dienstverlening aan burgers te verbeteren door processen op elkaar af te stemmen bij bepaalde gebeurtenissen uit een mensenleven zoals een verhuizing.

Over de manier waarop beslisregels transparant zijn zodat inzicht kan worden geboden hoe een wet wordt geïnterpreteerd en hoe de computer wordt geïnstrueerd, is het interessant te kijken naar ontwikkelingen om zogenaamde toepasbare regels of beslisregels openbaar te maken. Zie bijvoorbeeld (Open Regels, z.d.) en (VNG, z.d.-a).

2.4 De makers van de algoritmen

Met behulp van standaardpakketten of maatwerkoplossingen worden wetten en regels uitgevoerd. Deze worden gemaakt door leveranciers. De makers van de algoritmen zijn heel belangrijk omdat zij voor een deel bepalen hoe de wet in een concreet geval uitpakt. Tegelijk is het gemeentebestuur daar juridisch verantwoordelijk voor. Het is immers een groot verschil of een gemeente een auto aanschaft of een softwareapplicatie. Bij een auto is er al veel gereguleerd. De fabrikant en verkoper moeten aan diverse regels voldoen en er wordt toezicht op gehouden. De gemeente hoeft bijvoorbeeld zelf geen crashtests uit te voeren of te verantwoorden dat er autogordels en airbags in zitten. Voor algoritmen is dat (nog) niet het geval. De Europese Commissie wil daar in ieder geval verandering in gaan brengen (Europese Commissie 2021). Maar nu is er sprake van een verantwoordingskloof (Raad openbaar bestuur, 2013 en Raad openbaar bestuur, 2021 A.).

Ook is het lastig om te spreken van de applicatie of toepassing. Vaak moeten diverse applicaties met elkaar in verbinding worden gebracht om het hele proces te kunnen uitvoeren. Gemeenten proberen op andere manieren invloed uit te oefenen op de algoritmische toepassingen. Er is een

referentiearchitectuur die gemeenten kunnen gebruiken om hun informatiehuishouding in te richten, de gemeentelijk modelarchitectuur. De GEMMA is een vertaling van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) en specifiek gericht op gemeenten. Deze informatiearchitectuur bestaat uit de Gegevens- en berichtenarchitectuur en de GEMMA Applicatiearchitectuur met applicatiefuncties en referentiecomponenten. Op de GEMMA softwarecatalogus (VNG z.d.-a) staat een lijst met 935 softwarepakketten die aangeboden worden aan gemeente. Dit varieert van software voor de waardering van woningen voor de Wet waardering onroerende zaakbelasting tot een analysemodel waarmee met behulp van 'predictive analytics' de kans op fraude of zorg-schuldproblematiek wordt ingeschat. De leveranciers zijn in de praktijk een onmisbare factor in het lokaal bestuur. Ter illustratie kan verwezen worden naar de noodmaatregelen die in de coronacrisis met spoed ingevoerd moesten worden, waarbij overleg nodig was tussen VNG, het Ministerie van Sociale Zaken en Werk, Centric, Pink Roccade en Wigo4it (Kepinski, 2020). Of zie de overleggen die gevoerd worden in verband met de persoonsinformatievoorziening (PIVA) in Caribisch Nederland (Link-ERS, z.d.).

Veel van deze systemen, hun werking, hoe de tekst van de wet is geïnterpreteerd of hoe een fraudemodel werkt, worden niet ontworpen of voorgeschreven door gemeenten maar ontwikkeld vanuit bedrijven en ingekocht door gemeenten. Net zoals de modelverordeningen van de VNG tot standaardisatie leiden van de regelgeving van alle gemeenteraden in Nederland, zorgt het gebruik van dezelfde softwarepakketten ook tot standaardisatie en uniformiteit. Dit kan op gespannen voet staan met de hiervoor beschreven lokale autonomie.

De aanschaf van applicaties kan het bovendien lastig maken om inzicht te krijgen in de vraag welk stukje van de toepassing eigen beleid had kunnen zijn en welk stukje voorgeschreven is door de nationale wetten. Daarnaast dringt de vraag zich op hoe de leverancier de wetten en verordeningen heeft geïnterpreteerd. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt juridisch bij het gemeentebestuur, maar is praktisch gezien wellicht in handen van softwareleveranciers. In ieder geval lijken gemeenten dit niet te hebben geregeld in hun uniforme inkoopvoorwaarden GIBIT. In deze uniforme inkoopvoorwaarden (opgesteld onder leiding van VNG-realisatie) is wel bepaald dat de leverancier van de software medewerking verleent aan de uitvoering van wettelijk verplichte audits (artikel 21.7). Mocht een toezichthouder een controle doen, dan zal de leverancier in dat kader inzage verlenen in alle relevante gegevens en achtergrondinformatie die relevant kan zijn. Ook zal de leverancier toegang verlenen tot de locatie waar de diensten worden verleend (artikel 21.4). Het lijkt er op dat als een gemeente een standaardpakket koopt, de algoritmen (niet zijnde de broncode) niet ter beschikking worden gesteld aan de opdrachtgever maar bij het bedrijf berusten als intellectueel eigendom (artikel 17.4).

Tot slot is nog belangrijk dat de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht Wigo4it hebben opgericht. Wigo4IT levert software voor de uitvoering van de Participatiewet van deze gemeenten. En is daarmee goed voor een derde van alle bijstandsgerechtigden (WiGo4IT, z.d.). Bij dit systeem, Socrates, zijn veel algoritmen in gebruik. Als een gemiddelde software ontwikkelaar de softwarecode van voren af aan opnieuw zou moeten schrijven, zou zij/hij daar 118 jaar, 24 uur per dag, 7 dagen per week mee bezig zijn (WiGo4IT, z.d.). Dit toont aan hoeveel kennis er in dergelijke systemen is verwerkt.

2.5 Speciale aandacht voor de makers van algoritmen voor Caribisch Nederland en Smart Cities

Niet alle landen en bedrijven die technologie maken, streven de bescherming van mensenrechten na. Het gebruiken van technologie afkomstig uit dergelijke gebieden door overheidsorganisaties kan problematisch zijn. Hoewel voor alle technologie geldt dat het risicovol kan zijn voor overheden om gebruik te maken van software die niet met Europese waarden zijn ontwikkeld, lijkt Caribisch Nederland kwetsbaarder te zijn. Zo wordt er gewaarschuwd voor een afhankelijkheid van Chinese leveranciers die een bedreiging kan vormen voor de vrijheid en veiligheid van burgers in het Caribisch gebied (Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied, 2020). Een dergelijke waarschuwing is ook door het Clingendael Instituut gegeven aan gemeenten als het gaat om de Smart City ontwikkelingen (Van der Lugt, 2019).

2.6 Instituten

De manier waarop een gemeente taken uitvoert wordt door verschillende instituten gecontroleerd, dit kan intern zijn, zoals een Functionaris Gegevensbescherming, de controller en de gemeenteraad. Er kan een lokale ombudsman zijn aangesteld en een apart meldpunt discriminatie. Soms is er een commissie persoonsgegevens actief (in Amsterdam). Het is ook denkbaar dat de gemeentelijke Rekenkamer het gebruik van algoritmen beoordeelt (zie Rekenkamer Rotterdam, 2021). Uiteraard geldt voor gemeenten dat de Autoriteit Persoonsgegevens toezicht houdt op naleving van de AVG en de Commissie bescherming persoonsgegevens op Caribisch Nederland op de naleving van Wet bescherming persoonsgegevens BES. Tot slot vervullen de Nationale ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens een rol als het gaat om gemeenten en openbare lichamen in het licht van het gebruiken van algoritmen en de mensenrechtelijke afwegingen.

Illustratie: hoe is het gesteld met toegankelijkheid websites van de onderzochte gemeenten?

Omdat dit onderzoek gaat over mensenrechten en digitalisering is het goed om de resultaten uit de interviews te vergelijken met een heel zichtbaar resultaat op een deelgebied: het toegankelijk maken van de website.

Het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (VN-verdrag handicap) verplicht staten ertoe ervoor te zorgen dat websites en applicaties toegankelijk worden gemaakt voor mensen met een beperking. Het College voor de Rechten van de mens rapporteert over de naleving aan internationale organen. Om het onderwerp gemeenten en gelijke behandeling te concretiseren is per geïnterviewde gemeente ook de stand van zaken rond de toegankelijkheid bekeken via de website van Logius, onderzoeksdatum 3 mei 2021. (Logius, z.d.) Hieruit kan worden opgemaakt dat er in ieder geval op dit terrein nog werk is te verrichten voor de meeste onderzochte gemeenten.

Almere	B – voldoet gedeeltelijk
Amsterdam	A – voldoet volledig
Apeldoorn	B – voldoet gedeeltelijk
Assen	B – voldoet gedeeltelijk
Den Haag	C – eerste maatregelen genomen
Eindhoven	A – voldoet volledig
Enschede	B – voldoet gedeeltelijk
Gemeenschappelijke regelingen De Bevelanden	D – voldoet niet
Groningen	B – voldoet gedeeltelijk
Leudal	B – voldoet gedeeltelijk
Súdwest Fryslân	B – voldoet gedeeltelijk
Utrecht	D – voldoet niet

2.7 Conclusie

Gemeenten en Openbaar Lichamen vervullen een heel belangrijke rol als het gaat om het borgen van mensenrechten. De omvang en diversiteit van hun taken en de invloed die zij daarmee hebben op het dagelijks leven van inwoners, maken dat juist gemeenten een grote rol hebben bij het borgen van mensenrechten. Van gemeenten zijn de steden internationaal gezien de wegbereiders voor het borgen van digitale burgerrechten als mensenrechten. Zeker als het gaat om terreinen waar de (inter-)nationale wetgever nog geen expliciet kader heeft neergelegd, treden steden in dit vacuüm.

Er is al veel informatie beschikbaar over hoe het gemeentebestuur ook invloed zou kunnen uitoefenen op het gebruik van technologie. Waar dit voorheen vooral als bedrijfsvoering werd gezien, is steeds duidelijker dat digitalisering ook een politieke afweging kan zijn.

Het ideaaltype is die van lokale autonomie die democratisch is gelegitimeerd en waarbinnen mensenrechten worden nageleefd. Maar er zijn drie factoren die maken dat dit type geen dagelijkse realiteit is.

Veel gemeenten gebruiken systemen voor vergelijkbare taken. De systemen worden niet ontworpen door gemeenten, maar door bedrijven en vervolgens aangeboden. Dit leidt tot een standaardisatie. Dit betekent ook dat alle nationale regels worden geïnterpreteerd door bedrijven en aldus doorwerken in de praktijk van alle gemeenten die deze software gebruiken. Het is daarmee lastig vast te stellen hoeveel lokaal beleid toe te voegen is aan deze software en hoe de mensenrechten geborgd zijn. Dit is een risico voor gemeenten omdat als er gebruik wordt gemaakt van deze software waardoor bepaalde mensenrechten zijn geschonden, het gemeentebestuur verantwoordelijk is.

Een tweede factor die speelt is de globalisering van technologische toepassingen. Er zijn toepassingen, bijvoorbeeld op het gebied van de Smart Cities als 'slimme camera's' die zeer aantrekkelijk lijken vanwege de prijs/kwaliteit verhouding. Maar er zijn apparaten en bijbehorende systemen op de markt die niet met de Europese waarden in het achterhoofd zijn ontworpen. Het is dan vaak ook niet mogelijk om dit als gemeente bijgestuurd te krijgen.

De derde factor is een bestuurlijke factor. Er zijn zoveel samenwerkingsverbanden dat niet altijd helder is welk orgaan verantwoordelijk is. Deze 'bestuurlijke spaghetti' maakt heldere besluiten over de inzet van technologie en het afleggen van verantwoording daarover, extra moeilijk. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de naleving van de mensenrechten.

Geconstateerd kan worden dat de praktijk van beleid en uitvoering op het gebied van informatie en digitalisering geen gelijke tred heeft met de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Deze conclusie is overigens niet nieuw (WRR, 2011).

3 Resultaten

Voor dit onderzoek hebben we gesproken met ruim 25 mensen werkzaam bij een van de geselecteerde gemeenten. De meeste geïnterviewden vervullen een functie op het gebied van informatiemanagement en informatievoorziening. Er zijn ook gemeenten die mensen met een taak op het gebied van bescherming van persoonsgegevens afvaardigden. Bijvoorbeeld de Functionaris voor Gegevensbescherming (FG) of een Privacy Information Officer. Soms spraken we met mensen die vanuit hun functie werken aan data-gedreven opgaven, variërend van programma manager Data, een Chief Data Officer tot medewerkers van een datalab. Het kwam ook voor dat we spraken met mensen die konden vertellen over een concrete toepassing van algoritmen in een specifiek domein zoals handhaving en toezicht of in het sociaal domein. Tot slot kwam het ook voor dat we spraken met medewerkers die vanuit ethiek een bijdrage leveren aan het beslissen over het gebruik van algoritmen.

3.1 Op welke terreinen worden algoritmen gebruikt?

De domeinen waar gemeenten vaker dan een keer aangeven dat er gebruik wordt gemaakt van algoritmen zijn Veiligheid/openbare orde, Verkeer, Vervoer en Waterstaat, Sociaal Domein en Ruimtelijke ordening. Terreinen waarop minder gebruik wordt gemaakt van algoritmische toepassingen zijn Bestuur en ondersteuning, Economie, Onderwijs en Sport, cultuur en recreatie. Hieronder bespreken we welke toepassingen er zoal werden genoemd voor de domeinen waarvoor gemeenten meer dan een keer aangeven dat zij er gebruik van maken.

3.1.1 Veiligheid/openbare orde

Meerdere gemeenten geven aan te werken met al dan niet tijdelijk, cameratoezicht en toepassingen op het gebied van crowdmanagement. Ook geven zij aan tellingen te verrichten van de hoeveelheid voetgangers/fietsers etc in sommige delen van de binnenstad. In Groningen (druktekaart) en Amsterdam (druktebeeld) wordt deze informatie gedeeld met de inwoners (Gemeente Groningen, z.d.; Gemeente Amsterdam, z.d.-d). Ook zetten gemeenten bodycams in voor hun BOA's of zijn ze bezig met een proef daarvoor.

3.1.2 Verkeer

Op het gebied van verkeer is het interessant te zien op welke wijze gemeenten scanauto's inzetten. Auto's met daarbovenop een 360 graden camera rijden dan (soms datagedreven) door de gemeente. Terwijl Eindhoven net is begonnen met een proef om het betalen van parkeerbelasting te kunnen controleren, checken de scanauto's die in Amsterdam rondrijden ook direct of de auto's die in beeld komen gestolen of onverzekerd zijn (Kruyswijk, 2016, 28 december). Het controleren op het betalen van parkeerbelasting is overigens juridisch een andere taak dan het controleren op auto's die verkeerd geparkeerd staan. Als de scanauto's daar ook voor worden ingezet kan het gebeuren dat niet altijd bekend is dat de persoon die met zijn auto geparkeerd staat op een gehandicaptenparkeerplaats dit rechtmatig doet omdat zij/hij een gehandicaptenparkeerkaart heeft. De gemeente Utrecht heeft daarom een app gemaakt zodat mensen hun parkeerbeweging in de app kunnen invoeren en zij zo geen boetes ontvangen. Gemeente Den Haag gebruikt de scanauto's ook om afval te detecteren dat niet rechtmatig aan de straat is gezet, zoals kapotte wasmachines. Deze informatie kan dan gebruikt worden om de afdeling afval een seintje te geven.

Daar waar de meeste gemeenten werken met presenteren van data van het aantal geparkeerde auto's zodat de bezoekers hun route daarop kunnen aanpassen, krijgen in Utrecht ook fietsers deze service maar dan voor de fietsparkeergarages. Ook verkeersregelinstallaties worden steeds meer aangestuurd door algoritmen en data. In Apeldoorn zijn de verkeerslichtinstallaties zo afgesteld dat als de KNMI data aangeven dat het regent, fietsers sneller groen krijgen. In Almere kunnen fietsers een app installeren (Schwung) zodat zij, als zij in de buurt zijn met hun telefoon, sneller groen krijgen. Ook werken gemeenten met ANPR camera's voor het houden van toezicht op naleving van de milieuzones en regels voor bromfietzers. Den Haag werkt met een verkeersveiligheidsmodel waarbij samen met inwoners aan de hand van data wordt gekeken welke plaatsen in de stad de hoogste kans geven op ongevallen. Op die manier kan de gemeente dan prioriteiten aanbrengen in het beleid.

3.1.3 Vervoer en waterstaat

Het drooghouden van het land met gemalen, aanpak van regenwateroverlast, afwatering van riolering, zijn taken die zo elementair zijn dat ze vaak vergeten worden. Maar ook op deze gebieden vindt steeds meer automatisering plaats en worden datagedreven aanpassingen aangebracht in aanvulling op handmatige bediening. De bediening van sluizen wordt soms handmatig verricht en soms op afstand door een sluiswachter die via een camera of waarschuwingssysteem kan beslissen tot het ophalen van de brug. Ook rond het vaarverkeer maken gemeenten gebruik van software en camera's, bijvoorbeeld voor het heffen van liggeld in de haven of het monitoren van vaardrukke door middel van een 'digitale gracht'.

3.1.4 Sociaal domein

Alle gemeenten geven aan bij de uitvoering van wet- en regelgeving in het sociaal domein gebruik te maken van algoritmen. In sommige gemeenten is het 'alleen klassieke IT'. In enkele gemeenten worden daarnaast de data uit het sociaal domein gebruikt om inschattingen te maken van toekomstige aanvragen van inwoners. Het komt ook voor dat in het sociaal domein signaleringstools worden ingezet; ter ondersteuning van de bestrijding van fraude. Het kan dan gaan om regelgebaseerde (vaste) algoritmen (soms in de IT-applicatie ingebouwd) die ingezet worden om de gemeenteambtenaar extra te laten kijken naar een aanvraag of uitkeringsrelatie. Ook komt het voor dat het datagedreven toepassingen zijn waarbij met behulp van lerende algoritmen wordt geadviseerd aan de ambtenaar welke aanvraag of uitkeringsrelatie beter onderzocht moet worden. Interessant is de bevinding van een gemeente die aan de hand van een pilot tot de conclusie kwam dat het gebruikte model geen meerwaarde had ten opzichte van de kennis en ervaring van de eigen medewerkers. In een andere gemeente leerde de ervaring dat na een diepgravend onderzoek naar het model gebaseerd op zo'n 30 criteria, er zo'n 5 tot 10 criteria werden voorgesteld die weliswaar in overeenstemming waren met het gegevensbeschermingsrecht maar 'niet waren uit te leggen aan de inwoners'. Aldus werd besloten deze niet te gebruiken. Er zijn gemeenten die werken met lerende algoritmen maar expliciet kiezen om daarbij de postcode niet mee te nemen.

3.1.5 Volkshuisvesting, stedelijke vernieuwing en Ruimtelijke ordening

Vrijwel alle gemeenten geven aan een digitale versie van hun gemeente te hebben gemaakt of er aan te werken; de digital twin. Met de digital twin kunnen beleidsvoornemens getest worden. Ook is men bezig met het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). In Eindhoven is de Buurtkijker ontwikkeld, een

openbaar instrument om te kijken hoe het ervoor staat met de buurten in Eindhoven en deze met elkaar te vergelijken op sociale veerkracht in de buurt of leefbaarheid in de buurt.

3.1.6 Wat werd er niet genoemd

Het is ook interessant wat er niet werd genoemd door geïnterviewden. Zo noemt geen enkele gemeente uit zichzelf de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaakbelasting terwijl de waardering van woningen doorgaans geautomatiseerd wordt bepaald (de modelmatige waardebeoordeling), zie Waarderingskamer (z.d.).

Ook is zeer waarschijnlijk dat, zeker in grote gemeenten, de uitvoering rond de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen geheel of gedeeltelijk geautomatiseerd is. Dit werd niet genoemd. Ook andere bulkprocessen zoals het verzenden van stempassen of het opleggen van hondenbelasting worden (op een gemeente na) niet genoemd. De berekening van een uitkering op basis van de Participatiewet wordt ook niet genoemd. Doorgaans zal deze geautomatiseerd plaatsvinden en wordt van de medewerker verwacht sommige gegevens te controleren of contact te leggen met de aanvrager. Ook online monitoring wordt niet genoemd terwijl tijdens de onderzoeksperiode uit ander onderzoek bleek dat 95% van de onderzochte gemeenten openbare bronnen monitoren. Omdat hiervoor vaak analyse-tools gebruikt zullen worden die werken op basis van algoritmen is dit ook een opvallende constatering (Bantema, Westers, Hoekstra, Herregodts & Munneke, 2021, p. 110).

3.2 Hoe beslissen gemeenten over de inzet van algoritmen?

Aan de gemeenten is vervolgens gevraagd hoe zij de besluitvorming rond de inzet van algoritmen hebben ingebed in hun organisatie. Ook is hierbij gevraagd of en in welke situatie de gemeenteraad geïnformeerd of gevraagd wordt in te stemmen met een voorstel.

Er zijn een paar gemeenten die een beleidskader hebben opgesteld over het werken met data of datagedreven werken met daarin verschillende kaders. In Den Haag is een Datastrategie 2020-2022 opgesteld (Gemeente Den Haag, 2020). Hierin staat dat het gemeentebestuur wil inzetten op het slim gebruik maken van data om meer publieke waarde te creëren voor de stad en beleid effectiever te kunnen uitvoeren. 'Als overheid die actief de samenwerking opzoekt en stimuleert voeren we als gemeente de dialoog over hoe artificiële intelligentie en data op een ethisch verantwoorde wijze kunnen worden toegepast zonder dat daarbij de menselijke waarden in het geding raken.' De strategie bestaat uit meerdere onderdelen, zoals een bestuurlijke visie en een ambtelijk werkboek.

Amsterdam heeft in 2018 een stedelijk kader verwerking van persoonsgegevens vastgesteld. Uitgangspunt is dat als een nieuwe toepassing niet lijkt te passen binnen dit kader, de besluitvorming hierover moet worden overgelaten aan het college en/of burgemeester (Gemeente Amsterdam, 2018, 25 september). Er is ook een Agenda Amsterdamse Intelligentie als het gaat om AI (Gemeente Amsterdam, z.d.-c) .

In Utrecht beslist de gemeenteraad op 1 juli 2021 over het raadsvoorstel Visie Digitale Stad 2020-2024 (Gemeente Utrecht, 2021). Dit is een meerjarig kader voor digitaliseringsinitiatieven waarbij grondrechten en digitale inclusie als twee van de zes sporen worden benoemd. Er zijn ook 'Utrechtse

waarden voor digitalisering' benoemd. Het gaat dan om privacy, autonomie, menselijke waardigheid, gezondheid, rechtvaardigheid, veiligheid, controle op technologie en machtsverhoudingen.

De meeste geïnterviewden geven aan dat zij op grond van de financiële afspraken vaak zelf kunnen besluiten tot de aanschaf en implementatie van nieuwe applicaties of tooling. Ook geven zij aan dat aspecten rond bedrijfsvoering niet tot de bevoegdheid van de raad behoren. De zeggenschap en verantwoordelijkheid ligt in dat geval uiteindelijk bij de gemeentesecretaris.

Als iets wel leidt tot een beslissing van het college van B&W dan kan de gemeenteraad naar aanleiding daarvan vragen stellen of een debat willen voeren. De kosten zijn dan niet het springende argument. Als van tevoren duidelijk is dat een toepassing mogelijk gevoelig ligt, zoals de beslissing om BOA's uit te rusten met bodycams, dan wordt de raad actief geïnformeerd.

Bovendien geven meerdere gemeenten aan dat zij werken binnen het overkoepelende visiedocument van hun gemeenteraad over digitalisering / informatie-of datagestuurde werken etc. Daarmee zijn de uitgangspunten en kaders voor de medewerkers van gemeenten een gegeven.

Als het gaat om het onderkennen van mogelijke risico's die gepaard gaan met de aanschaf of ingebruikname van algoritmen geven de meeste gemeenten aan dat er gewerkt wordt met business-cases. In zo'n voorstel staat dan wat het doel is van de toepassingen, welke publieke waarde(n) voor inwoners daarmee wordt bereikt, wat de financiële risico's zijn. Sommige gemeenten noemen verschillende andere risico's die daarnaast worden geëxpliciteerd, zoals een DPIA op het gebied van persoonsgegevens, informatiebeveiliging en impact op burgers. Geïnterviewden gaven aan dat de komst van de AVG een positieve bijdrage heeft geleverd aan het professionaliseren van het besluitvormingsproces.

Bijna alle gemeenten zijn decentraal georganiseerd. Dit houdt in dat de gemeentelijke organisatie in domeinen is onderverdeeld. Beslissingen over de aanschaf van een applicatie, een nieuwe verwerking van persoonsgegevens of de inzet van nieuwe technologie worden doorgaans binnen het domein (de 'business') onder verantwoordelijkheid van een bestuurder en uiteindelijk de gemeentesecretaris genomen. Bij deze werkwijze worden de aspecten rond de bescherming van persoonsgegevens meegenomen. De bescherming van mensenrechten wordt nog niet structureel meegenomen in deze besluitvorming. Soms maken mensenrechten deel uit van de publieke waarden die de gemeente benoemd heeft als uitgangspunten voor het beleid. Er wordt ook door sommige gemeenten meegewerkt aan het ontwikkelen van de Praktische Impact Assessment Algoritmen en Mensenrechten.

De meeste gemeenten die wij hebben gesproken bouwen zelf geen systemen. Wel hebben zij data-analisten en applicatiebeheerders in dienst. De beslissing tot de aanschaf van een tooling is meestal geformaliseerd en geprofessionaliseerd. Dit houdt in dat de vraag vanuit de betrokken afdeling om een IT-oplossing eerst moet worden voorgelegd aan de collega's van een andere afdeling. In dit besluitvormingsproces wordt soms meer betrokken dan de te verwachten financiële aspecten. Ook publieke waarden, zoals het snel beslissen op aanvragen van inwoners, kunnen deel uitmaken van de argumenten die hierbij betrokken worden.

De indruk bestaat dat gemeenten zoeken naar een meer integrale manier van afwegen waarbij niet alleen gekeken wordt hoeveel iets kost, maar vooral welk publiek gediend is met de toepassing en of het mag op grond van bestaande regels (doorgaans op het gebied van gegevensbescherming).

Er wordt ook wel gerefereerd aan interne gemeentelijk ethische teams zoals in Eindhoven en Groningen of een ethische commissie bestaande uit externen zoals in Enschede. In Den Haag loopt een experiment met het verbinden van een data ethicus aan projecten waarin algoritmen worden gebruikt.

Een aantal geïnterviewden geeft aan voor datagedreven werk de DEDA (de ethische data assistent) te gebruiken. Utrecht kent een eigen ethiek assessment (Uthiek) waarbij vragen worden beantwoord als: willen, mogen en kunnen we dit? Digitaliseringstrajecten worden getoetst aan het Utrechts waardenmodel. Dit Utrechts Waardenmodel dat in samenwerking met het Rathenau Instituut is ontwikkeld, bevat ook mensenrechtelijke aspecten.

Enkele gemeenten wijzen erop dat er 'morele risico's' kunnen kleven aan de toepassing. Zij tekenen daarbij dan wel aan dat juist van ambtenaren verwacht mag worden dat zij zich moreel verantwoord gedragen, ook omdat zij een eed of belofte moeten afleggen.

Er is ook een consortium 'Publieke controle op algoritmen' waaraan Utrecht, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag meedoen samen met provincies, politie en Rijkswaterstaat. Er is vanuit het Ministerie van BZK subsidie verleend voor de ontwikkeling van een vijftal beleidsinstrumenten op het gebied van algoritmen. Eén van de instrumenten die consortium oplevert is een register common ground algoritmen. 'Deze instrumenten benadrukken de ethische kant van algoritmen doordat deze voorwaarden vaststellen, overzicht geven en helpen in te grijpen waar nodig; zodat burgers, bestuurders en ambtenaren meer informatie, inzicht en invloed krijgen' (IDA, 2021).

Bij de data-gedreven initiatieven kan het voorkomen dat de data centraal verzameld en afgeschermd worden waarbij de afdeling die een vraag heeft, deze kan indienen. Nadat een intake wordt verricht, wordt dan samen met de professionals die de vraag stelden ('de business') gezocht naar een oplossing. In een enkele gemeente is geen enkele vraag taboe. Men geeft aan dat als de vraag gesteld wordt er eerst samen wordt verkend wat de achterliggende vraag of hypothese is om zo tot een statistisch verantwoorde vraag te komen. In een andere gemeente werd juist expliciet gezegd dat je sommige vragen gewoon niet moet kunnen stellen. Opvallend is dat de toeslagenaffaire en de constatering van de AP dat er was gediscrimineerd, in dit verband door veel gemeenten is aangehaald. De geïnterviewden gaven ook aan dat in de dataset altijd een vooringenomenheid zit waarmee rekening gehouden moet worden.

Opvallend is dat meerdere gemeenten weliswaar erg geïnteresseerd zijn in het borgen van mensenrechten maar niet eensgezind zijn over de manier waarop dit het beste zou kunnen. De vergelijking met de DPIA wordt snel gemaakt en dit instrument wordt niet door iedereen als waardevol ervaren. Aangegeven wordt dat dit soms tot vertraging leidt of er soms iets uit kan komen dat wel is toegestaan en weinig risicovol, terwijl het toch niet goed voelt. Sommige gemeenten geven aan dat het nadenken over risico's nog in de kinderschoenen staat. Geïnterviewden van gemeenten die al meer ervaring hebben, wijzen consequent naar het belang van het goede gesprek met elkaar.

Van belang is ook dat door een gemeente wordt gewaarschuwd voor de neiging om alle afwegingen vooraf te expliciteren waarna eventuele risico's expliciet worden geaccepteerd en waarbij het besluitvormingsproces achteraf gecontroleerd kan worden met een audit. Het idee bestaat dat dit geen recht doet aan de kwalitatieve of wellicht meer normatieve en persoonlijke afwegingen die gepaard gaan bij deze vraagstukken.

Over het gebruik van data verwijzen een aantal gemeenten naar de Common Ground beweging. Dit is een manier om de data die nodig zijn voor gemeentelijke processen op een andere manier te ontsluiten (VNG, z.d.-b).

De meeste gemeenten hebben geen speciale inkoopvoorwaarden voor algoritmen en mensenrechten. Ze verwijzen naar de GIBIT-inkoopvoorwaarden en verwerkingsovereenkomsten die worden afgesloten. In Den Haag wordt van leveranciers van algoritmische toepassingen verwacht dat zij voldoen aan de kaders van de datastrategie. Utrecht wijst erop dat in het eerder genoemde consortium 'Publieke controle op algoritmen' wordt gewerkt aan gezamenlijke inkoopvoorwaarden. Amsterdam heeft al een speciale voorziening gecreëerd in de voorwaarden die erop neer komt dat de leverancier op verschillende punten openheid moet geven over de werking en verplicht wordt mee te werken aan een audit of andere controle (Gemeente Amsterdam, z.d.-b).

Een aantal gemeenten geeft aan bij de inkoop wel een voorkeur te hebben voor open source oplossingen. Hiermee is transparantie op het niveau van professionals geborgd. In hoeverre dit ook wordt gerealiseerd is geen onderwerp van onderzoek geweest.

Voor het controleren van de algoritmische toepassingen zijn er verschillende mogelijkheden binnen gemeenten genoemd. Vaak werd hierbij aangegeven dat er nog geen ervaring mee was, maar dat het in theorie een mogelijkheid zou zijn. Soms noemen gemeenten hierbij de Functionaris Gegevensbescherming, maar het komt ook voor dat men de controller, de Chief Information Security Officer (CISO), de lokale Rekenkamer en externe accountant noemt. In Enschede is een ethische commissie actief. Lastige vraagstukken op het gebied van het toepassen van algoritmen kunnen aan deze commissie worden voorgelegd.

3.3 Hoe worden mensenrechtelijke aspecten meegenomen?

Er wordt door een aantal van de geïnterviewde gemeenten aangegeven dat zij het Praktisch Impact Assessment voor Algoritmen en Mensenrechten aan het testen zijn. Amsterdam gebruikt intern een impactassessment met vragen over mensenrechten en heeft een template om grondrechten te wegen. Overwogen wordt om bij de afweging van aanschaf of in gebruik nemen van alle algoritmen te verplichten expliciet te toetsen op o.a. mensenrechten (via korte quickscan of het volledig invullen van het assessment). Ook is er een BIAS-analysetool om te controleren of een algoritme een directe of indirecte bias bevat. De term 'bias' verwijst naar een onterecht/ onjuist verschil in inschatting/ voorspelling (en daarmee behandeling) tussen personen of groepen (SHAP, z.d.).

Uit de interviews is op te maken dat mensenrechten niet in alle geïnterviewde gemeenten expliciet deel uitmaken van de afweging tot de aanschaf of het in gebruik nemen van algoritmen. Dit wil niet zeggen dat er niet wordt gekeken naar mensenrechten. Juist bij gemeenten is er een grote focus op de belangen van de inwoners bij de uitvoering van taken. Sommige van deze, soms bijzonder

elementaire taken (denk aan de afwatering van overtollig regenwater) zijn juist gericht op het effectueren van mensenrechten. Ook kan hierbij gedacht worden aan gemeenten die veel doen op het gebied van verkeersveiligheid in hun gemeente of gemeenten die met behulp van milieuzones en luchtmeters de luchtvervuiling willen verminderen. Of gemeenten die sociaal-economische mensenrechten willen borgen door tijdig schuldhulp te verlenen.

Het belang van algoritmische toepassingen ter bescherming van inwoners van de gemeente valt ook af te leiden uit de lijst bedrijfskritische processen die sommige gemeenten hebben opgesteld. Dit zijn processen die zo belangrijk zijn, dat als deze uitvallen er direct een probleem ontstaat. De processen waarbij algoritmen worden gebruikt en die hierbij werden genoemd variëren van gemalen en rioleringsystemen, tot het kunnen uitbetalen van uitkeringen en telefonie (BZK, 2021).

Het valt op dat gemeenten door de toeslagenaffaire meer bewust zijn van risico's die datagedreven werk met zich meebrengt op het gebied van discriminatie. Diverse geïnterviewden noemden deze affaire als belangrijk voor meer awareness. Er zijn er ook die aangeven dat het heeft geleid tot intern onderzoek. Alle gemeenten benoemen als risico dat er altijd met data uit het verleden wordt gewerkt en dat in de dataset ook een bias kan zitten.

Als het gaat om het bieden van transparantie dan verschilt per gemeente hoe hier mee wordt omgegaan. Amsterdam en Utrecht bieden extra transparantie door sommige algoritmische toepassingen op internet te zetten onder de naam algoritmeregister. (Gemeente Amsterdam, z.d.-a; Gemeente Utrecht Dataplatform, 2020, 22 september) Eindhoven heeft een tabel met alle gegevensverzamelingen binnen de gemeente openbaar gemaakt. (Gemeente Eindhoven, z.d.) Almere heeft via de lokale omroep antwoorden gegeven op vragen uit de media (Omroep Flevoland, 2021, 1 februari). Den Haag heeft een podcastserie en een aankondiging op het YouTube kanaal van Den Haag 'Dit doet Den Haag met data'. In deze serie wordt onderzocht 'op welke manier de gemeente data gebruikt om de stad leefbaar, schoon en veilig te maken en te houden' (Gemeente Den Haag, 2021; Gemeente Den Haag, 2021, 7 april).

Voor de vraag wat burgers kunnen beginnen tegen handelingen of beslissingen die zijn genomen of ondersteund door algoritmen, verwijst men standaard naar de bezwaar-en beroepsmogelijkheden. Ook noemt men soms de ombudsman of het recht uit de AVG om inzage te vragen in de eigen persoonsgegevens. Een geïnterviewde geeft aan dat algoritmen niet zozeer het risico vormen. Volgens deze expert gaat het om de combinatie met de gemeentelijke bureaucratische processen. Omdat sommige inwoners afhankelijk zijn van de gemeente voor hun bestaanszekerheid, kunnen bureaucratische processen of problemen daarin, indringende gevolgen hebben.

3.4 Wat willen gemeenten?

De geïnterviewden willen graag hulp om de goede afwegingen te maken. Ze stellen voor dat dit vanuit een bepaald thema of probleem wordt gedaan. Het gaat om de combinatie van concrete voorbeelden van een gemeentelijke taak en oplossing (1) en bruikbare 'praktisch toepasbare' handvatten voor het maken van goede beslissingen (2). Ook verzochten ze dat het niet handig is dat er steeds nieuwe, vrij algemene, kaders vanuit centrale instellingen worden gepubliceerd die niet op elkaar worden afgestemd. Sommige gemeenten geven aan zich zorgen te maken over de trend om veel nadruk te leggen op auditmogelijkheden. Niet omdat men tegen audits als zodanig is, maar

omdat dit ervoor zorgt dat er soms onevenredig veel aandacht wordt besteed aan afvinken van checklists, volgen van protocollen en de verslaglegging. Tijd en aandacht die beter zou zijn besteed als betrokken medewerkers met elkaar het gesprek voeren over hun aarzelingen, rechtvaardigheid, wenselijkheid of noodzaak en de afwegen van belangen.

Als we even wat meer uitzoomen dan zou gezegd kunnen worden dat het beslissen over algoritmen en mensenrechten een afweging vraagt die zich niet leent voor een haast (handmatig) algoritmische wijze van besluiten. Beslisbomen en impact assessments die worden ingevuld om een besluit te nemen, lijken het denken in de weg te zitten. Het risico bestaat dat een impact assessment, hoewel juist niet bedoeld als afvinklijst, in de dagelijkse bureaucratische werkelijkheid de inhoudelijke discussie soms eerder verarmt dan verrijkt.

De geïnterviewde gemeenten willen vooral veel van elkaar leren en zien van elkaar hoe technologie ook kan bijdragen aan mensenrechten. Zo gebruikte Eindhoven voor de uitvoering van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) een geautomatiseerde verificateur van persoonsgegevens die de aanvrager had aangeleverd. Dit betekende dat deze automaat toegang kreeg tot de databases, en niet de ambtenaren waardoor het risico op het terrein van gegevensbescherming daarvoor werd verminderd.

Meerdere gemeenten geven aan dat richtlijnen tot nu toe niet concreet genoeg zijn om een bijdrage te kunnen leveren aan borging van de mensenrechten. Een gemeente geeft aan dat het soms de besluitvorming al erg helpt om elkaar de vraag te stellen 'kunnen we dit met goed fatsoen uitleggen aan onze inwoners? Als dat niet lukt, dan moet je het niet doen'. Een andere gemeente zegt dat het onderwerp mensenrechten zwaar en heftig kan over komen, terwijl iedereen ze belangrijk vindt. 'Misschien moeten we beter worden in het praten hierover.' Dit sluit dan weer mooi aan bij de wensen die ook andere gemeenten hebben.

Meerdere gemeenten laten weten dat zij behoefte hebben aan praktische ondersteuning zoals 'een gezamenlijk vocabulaire' om het goede gesprek te voeren. Dit ziet op een brede groep. Genoemd zijn ondersteuning om gesprekken te voeren tussen professionals op het gebied van data/algoritmen/informatiemanagement en verschillende groepen niet-ingewijden zoals collega's, directeuren, burgemeester en wethouders, de gemeenteraadsleden en de inwoners.

3.5 Observaties

3.5.1 Diversiteit in toepassingen

Er is een enorme diversiteit in algoritmische toepassingen binnen gemeenten. Sommige toepassingen spelen in de fysieke ruimte waarbij handmatige of mechanische processen gedigitaliseerd zijn. Dit kunnen feitelijke handelingen zijn. Denk aan 'slimme' verkeerslichten of het tellen van soorten bezoekers bij grote evenementen. Bovendien leiden niet alle algoritmische toepassingen tot (een voorbereiding van) individuele besluiten in de zin van de Awb. Data-gedreven toepassingen worden dan gebruikt om gemeentelijke gegevens in kaart te brengen om beleid op te baseren. In deze diversiteit gaat het soms om toepassingen die een grote impact hebben. Als er een verstoring optreedt leidt dat direct tot grote maatschappelijke problemen. Soms kan zelfs gesproken

worden van digitale ontwrichting (WRR 2019). Denk aan de financiële systemen of de aansturing van gemalen en rioleringsystemen. Deze systemen zijn zo belangrijk dat bij digitale ontwrichting ook mensenrechten in het geding zijn zoals het recht op veiligheid en gezondheid.

In de praktijk is te zien dat er veel aandacht is voor de bescherming van persoonsgegevens. Dit is een goede zaak. Het risico hierbij is echter dat als er voor een toepassing geen persoonsgegevens nodig zijn, er geen ander juridisch kader wordt gebruikt om mensenrechten af te wegen. Daarom is het belangrijk om breder te kijken naar algoritmische toepassingen en te beoordelen of er een impact is op mensenrechten. Voor de weging van mensenrechten helpt het om ook de omgekeerde vraag te stellen: 'als we het niet doen, welke mensenrechten lopen dan gevaar?'

Er wordt vaak gezegd dat er altijd een mens is die de eindbeslissing neemt. Dit duidt op de veronderstelling dat risico's daarmee zijn afgewend. Maar dat is een te simpele gedachte. Soms vragen systemen en algoritmische toepassingen zoveel van de ambtenaar die op dat moment moet reageren, dat er zelfs gevaar voor leven is. Zie voor meer informatie over de ingewikkelde interactie tussen systemen, taken en ambtenaren Onderzoeksraad voor Veiligheid 2019.

3.5.2 Ongelijke verdeling van aandacht binnen de gemeente

Een zeer opvallende observatie uit dit onderzoek is dat als gemeenten een afvaardiging stuurden vanuit de specialiteit van data-gedreven werken en eventuele risico's die daarmee samen gaan, deze medewerkers minder zicht hebben op al veel langer bestaande geautomatiseerde processen. Als we spraken met gemeenten met een afvaardiging uit het informatiemanagement of informatievoorziening was dat inzicht wel aanwezig. Het lijkt erop dat er twee organisatorische scheidlijnen lopen die kunnen leiden tot geïsoleerd denken. Een organisatorische knip tussen beleid en uitvoering (1) en een knip tussen datagedreven werk en informatievoorziening/'traditionele IT' (2). Dit kan op het terrein van mensenrechtelijke afwegingen om meer redenen problematisch zijn. Ten eerste omdat mogelijke mensenrechtenschendingen anno 2021 eerder zullen optreden vanuit de uitvoerende gemeente dan vanuit de beleidsmakende gemeente of het datalab.

We doelen op software die besluiten neemt over bijstandsaanvragen, verzoeken om kwijtschelding gemeentelijke belastingen, die stempassen verstuurt, hondenbelasting vaststelt of de huizen waardeert voor de onroerende zaak belasting. In gesprekken worden deze systemen soms over het hoofd gezien en bij expliciete vragen hiernaar, wordt dan aangegeven dat het weliswaar mogelijk is dat deze systemen in de uitvoering gebruikt worden maar dat er dan 'altijd sprake is van menselijke tussenkomst'. Dit is opvallend omdat uit de wetenschappelijke literatuur bekend is dat dergelijke routinematige bulkprocessen jaren geleden al werden ontworpen en in gebruik genomen en op de markt te verkrijgen waren (Groothuis, 2004; Nieuwenhuis, 1989; Paapst, 2005). Ook werd al in 1999 beschreven dat het personeel dat met behulp van deze systemen werkt, wel het laatste woord heeft maar vaker een algemeen administratieve achtergrond heeft in plaats van een sociaal-juridische (Paapst, 2005, p. 15). Bij automatisering hebben gebruikers vaak niet het vereiste kennisniveau meer om zonder het systeem tot een beslissing te komen, laat staan dat ze de kennis bezitten om van een gesloten systeem de juridische kwaliteit te controleren (Paapst, 2005, p. 16).

Net als infrastructuur, zijn deze systemen kennelijk al zo geaccepteerd en worden deze al zo gewoon gevonden, dat er overheen wordt gekeken. Hiermee zijn we tot de paradox gekomen dat om te toetsen wat het systeem doet expertise en alertheid nodig is terwijl die juist zijn afgenomen door het gebruik van de systemen (Becker, 2021, p. 149).

Het kennen van de regels die door deze software worden gehanteerd is echter een noodzakelijke voorwaarde om als bestuur verantwoording af te leggen over de interpretatie van de wet- en regelgeving in algemene zin. Daarnaast is kennis van deze regels onmisbaar om vast te stellen of en hoe mensenrechten zijn geborgd zoals het verbod van discriminatie, en de toepassing daarvan in individuele gevallen (Van Eck, 2018). Juist ook in het kader van rechtsbescherming moeten belanghebbenden bij computerbesluiten in de gelegenheid worden gesteld om de juistheid van de bij dat geautomatiseerde proces gemaakte keuzes en de daarbij gebruikte gegevens en aannames te controleren (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 2017 en Hoge Raad, 2018). De praktijk rond de waardering van onroerende zaken laat zien dat dat voor de uitvoerende tak van de gemeente geen sinecure is (Monsma, 2021).

De berichtgeving over het systeem dat wordt toegepast voor het berekenen van IOAW en IOAZ bevestigt het belang van het ontwerpen en gebruiken van de juiste rekenregels/beslisregels/algorithmen door gemeenten (Kamphuis & Pols, 2021). Ook kunnen er onbedoelde discriminerende uitkomsten volgen, zoals het verlenen van toegang tot de financiële eigen persoonsgegevens van inwoners aan alleen de belastingplichtige, doorgaans de man van het huishouden (Boonstra, 2021).

Het goede nieuws is dat het voorbeeld hiervoor gevonden kan worden bij het Digitaal Stelsel omgevingswet waar deze interpretaties en instructies voor de computer ‘toepasbare regels’ worden genoemd (VNG, z.d.-c; Informatiepunt leefomgeving, z.d.).

3.5.3 Wie bestuurt wie?

Gemeenten hebben veel gelijksoortige taken om uit te voeren. In theorie worden sommige van deze taken in autonomie of medebewind verricht zodat de lokale situatie in ogenschouw wordt genomen. Uit de interviews is het ons niet duidelijk geworden hoe de standaardisatie die met betaalbare technologie is bereikt, zich verhoudt tot de idee dat de gemeenteraad zelf lokale accenten kan geven aan de uitvoering. Het doet vermoeden dat de politieke bewegingsruimte niet meer als zodanig wordt herkend of te duur wordt gevonden (het kan dan opgevat worden als een verzoek om maatwerk in de software).

Zo is enerzijds het sociaal domein gedecentraliseerd maar blijken anderzijds veel gemeenten dezelfde software pakketten te gebruiken. Het is dan de vraag of er daadwerkelijk lokale autonomie is: wie bepaalt dan hoe de uitvoering eruit ziet? Het openbaar bestuur of de aanbieder van de technologie? Het is niet helder waar de beslisruimte (discretie) is komen te liggen en hoe daar verantwoording voor kan worden afgelegd (Van Eck, M., Zouridis, S. & Bovens, M., 2018). Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor de vraag of en hoe alle betrokken mensenrechten zijn overzien en afgewogen. Dit probleem wordt nog groter als gemeenten hun taken gezamenlijk uitvoeren zoals op het gebied van lokale belastingen of het sociaal domein.

De tegenhanger van deze praktijk werd ook aangetroffen maar dan meer op het terrein van Smart Cities. Het kan dan, soms gebaseerd op data-analyses, heel helder zijn wat een beleidsdoelstelling is waarna vervolgens gezocht wordt naar bruikbare instrumenten. De geïnterviewden gaven dan aan welke speerpunten er binnen hun gemeenten waren bepaald en vertelden vervolgens welke innovatie hierbij was gekozen. Een voorbeeld is dat een gemeente de auto's in de stad wil terugdringen en het gebruik van de fiets wil stimuleren. Dat is een duidelijke beleidsdoelstelling. Om dit doel te bereiken is er een app ontwikkeld voor fietsers waarmee verkeerslichten voor hen sneller op groen gaan.

3.5.4 Meer mensenrechten lokaal?

De decentralisatie van het sociaal domein in 2015 leidde tot het overhevelen van een groot aantal verantwoordelijkheden voor sociaaleconomische mensenrechten van de centrale overheid naar gemeenten. Sommige gemeenten lopen bij deze uitvoering aan tegen de grenzen van hun kunnen (Van der Meulen, 2021). Ook het gebruik maken van technologie voor dagelijkse praktische handelingen zoals het data-gedreven bepalen van de route voor de afvalwagens, het bedienen van sluizen en het maken van afspraken voor een netwerk voor beacons, kunnen maken dat er een grotere noodzaak bestaat om de mensenrechten van te voren af te wegen en daarna te blijven monitoren. Dit heeft niet zo zeer te maken met het vervangen van een mens door machine, maar met de opschaling die gepaard gaat met de inzet van technologie en het niet meer (kunnen) kritisch bevragen van de onderliggende werking. Deze extra taken kunnen niet zonder bewustwording en training en mogelijk andere zaken, eenvoudig worden uitgevoerd. Dit vraagt veel van de gemeentelijke organisatie (Waardenburg, L., Huysman, M. & Agterberg, M., 2020).

3.5.5 Lokale rechtsbescherming

Geïnterviewden hebben veel vertrouwen in bureaucratische gemeentelijke processen die zich buiten hun directe zicht voltrekken. Meerdere geïnterviewden zeggen bijvoorbeeld dat de computer in hun gemeente niet het laatste woord heeft. Ze vertrouwen er enerzijds op dat hun collega's in staat zijn om maatwerk te verlenen met de algoritmische ondersteuning als instrument. Anderzijds vertrouwen zij op de rechtsmiddelen die inwoners kunnen gebruiken op grond van de Algemene wet bestuursrecht zoals het maken van bezwaar of het indienen van een klacht. Ook wordt wel verwezen naar het klant contact center of naar de rechten die mensen hebben op grond van de AVG zoals het kunnen vragen om inzage in de gebruikte persoonsgegevens.

Zoals al eerder is aangegeven is het de vraag of deze aanname juist is. Maar ook als een collega gebruik maakt van een profileringsinstrument blijft het nodig te weten hoe de praktijk er uit ziet en zich ontwikkelt. Dat beleid belangrijk vindt dat er 'altijd een mens' bij betrokken is, geeft geen garantie voor de uitvoering. Ook wil dit niet zeggen dat de inwoners het ook zo ervaren.

Dat iemand in bezwaar kan gaan of een klacht kan indienen, betekent bovendien niet dat er sprake is van rechtsbescherming. De kans bestaat namelijk dat bij de rechtsbeschermingsroutes dezelfde formeel juridische, op de letter van de wet gebaseerde interpretatie wordt gevolgd, als die in het primaire proces wordt gehanteerd (zoals bij de Belastingdienst, zie Van Hout, Hertoghs & Zuurmond

(2021, p. 112)). In zo'n uitvoering zullen maatwerk, oplossingsgericht behandelen van bezwaren en klachten en de toepassing van mensenrechten niet vanzelfsprekend worden meegewogen.

Uitsluitend ter illustratie verwijzen we naar twee kwesties waarin het de inwoner niet hielp om in bezwaar te gaan.

De eerste betreft de scooterrijder uit Amsterdam die op één dag acht boetes had ontvangen. Hij was vier keer heen en vier keer terug onder het Rijksmuseum gereden. Na bezwaar bleef Amsterdam bij het opleggen van acht boetes. Eenmaal naar de rechter bracht deze het terug tot twee. Een duidelijk voorbeeld van een algoritmische toepassing waarbij de gemeente niet heeft opgemerkt dat er misschien teveel boetes werden gestuurd (Kruyswijk, 2018).

Ook kan verwezen worden naar de rechtszaak bij de Centrale Raad van Beroep (2020) (Wijdeven, 2021). Het was het college van B&W van Eindhoven dat in hoger beroep ging nadat de rechtbank had geoordeeld dat de gemeente bij het huisbezoek dat was afgelegd op basis van risico-profielen niet volgens de geldende regels had gehandeld. Op een ander deel kreeg de gemeente wel gelijk en daartegen ging de inwoner zelf in hoger beroep. Uiteindelijk beoordeelde de bestuursrechter de gehele werkwijze als een onrechtmatig aangevangen onderzoek. Ook hier kunnen we concluderen dat het gebruik maken van het laagdrempelige rechtsmiddel om bezwaar te maken, geen soelaas bood.

3.6 Conclusie

Gemeenten maken een transitie door op het gebied van digitalisering. De gemeenten die wij hebben geïnterviewd werken allen met een vaste procedure om tot de aanschaf of ingebruikname van een algoritmische toepassing te komen. Soms maakt de vraag of er mensenrechten worden gediend of in gevaar komen expliciet deel uit van de afweging die vooraf gemaakt wordt. Wel zien gemeenten dit stadium als het belangrijkste stadium om mensenrechten mee te nemen.

Gemeenten maken nog weinig gebruik van de mogelijkheid om gezamenlijk met de marktpartijen meer te doen aan het ontwerpen met mensenrechten in het achterhoofd (by design). De experts van de gemeenten die wij hebben gesproken waren zeer geïnteresseerd in het onderwerp. Zij willen vooral veel van elkaar leren en best practices overnemen. Ook willen gemeenten vooral praktische ondersteuning bij de afweging. Dit maakt dat het de perfecte tijd lijkt om hier aan bij te dragen.

Wel hoort hierbij de waarschuwing dat niet altijd duidelijk is of ook in de praktische uitwerking (het primaire proces en in de bezwaar- of klacht-fase) evenveel aandacht is voor mensenrechten (ook wel publieke waarden genoemd door gemeenten). Gemeenten blijken geen speciale voorzieningen te treffen voor rechtsbescherming. Zij vertrouwen dus op de standaard routines in het primaire proces en in de bezwaar- of klacht-fase.

4 Aanbevelingen

Automatisering en digitalisering zijn niet meer weg te denken in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van gemeenten. In dit onderzoek is een eerste verkenning gedaan naar de vraag of er bij gemeenten die gebruik maken van algoritmen, aandacht is voor de mensenrechtelijke aspecten daarvan. Ook is onderzocht of er speciale voorzieningen zijn getroffen voor rechtsbescherming.

Hieronder geven we aan op welke gebieden verbeteringen zijn aan te brengen om de relatie algoritmen en mensenrechten te versterken. Uiteraard geldt hierbij dat rekening moet worden gehouden met een grote diversiteit; diversiteit van gemeenten en algoritmische toepassingen. Ook 'mensenrechten' is een algemene term voor een reeks van afzonderlijke mensenrechten.

4.1 Focus op het doel van de toepassingen

Digitalisering, geautomatiseerde werkprocessen, algoritmische systemen of toepassingen waarbij de woorden 'smart' of 'intelligent' worden gebruikt hebben uiteraard veel overeenkomsten. Toch is het haast niet mogelijk om alleen vanuit 'digitalisering' zinvolle gesprekken te voeren over de gevolgen voor de mensenrechten. Twintig jaar geleden was dit misschien nog bruikbaar omdat weinig processen gedigitaliseerd werden. Nu is digitalisering zo alom vertegenwoordigd dat soms zelfs wordt vergeten dat sommige handelingen vroeger handmatig werden uitgevoerd. Omdat iedereen iets anders voor ogen heeft bij hiervoor genoemde termen, is het lastig om de echte risico's te zien. Het is te generiek en het omvat daardoor teveel. Instructies of handreikingen worden daardoor al snel veel te abstract voor de praktijk (Van Kuijk, 2021).

Het is verstandiger om te kijken naar de domeinen waarbinnen de algoritmen gebruikt worden. Vervolgens kan dan beoordeeld worden welke specifieke mensenrechten gediend worden met de toepassing en welke mogelijk minder goed geborgd zijn. Een toepassing in een fysiek domein vraagt om andere afwegingen dan een toepassing in het sociaal domein. Zie voor goede voorbeelden 'Ethiek en digitalisering in de fysieke leefomgeving' (Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving, z.d.) en de Handreiking non-discriminatie by design (Rijksoverheid, 2021).

4.2 Bewustwording en kennis

De professionals binnen gemeenten zoeken naar mogelijkheden om hun kennis, hun werk en hun afwegingen op een heldere manier te delen met collega's, managers, bestuurders, inwoners en raadsleden. Dit is erg moeilijk. Niveauverschillen blijven daardoor in stand zodat er geen goed gesprek vanuit verschillende disciplines en inzichten gevoerd kan worden. Meer kennis over de inzet van algoritmen door gemeenten en de gevolgen voor mensenrechten is een eerste vereiste. Voor meer informatie over AI of algoritmen kunnen mensen in ieder geval terecht bij de gratis Nationale AI cursus (Nationale AI Cursus, z.d.). Zeker omdat er ook nog gemeenten zijn die stellen 'geen algoritmen' te gebruiken is het nodig om het gesprek te voeren met gemeenten. Bewustwording is een eerste stap. Het CRM zou kunnen bijdragen aan deze behoefte, mogelijk ook met andere instanties.

4.3 Met gemeenten

De lange reeks rapporten en handreikingen over algoritmen en gemeenten, is indrukwekkend. De onderlinge afstemming is niet altijd aanwezig. Het zou een aparte studie voor gemeenten vragen om te beoordelen op welke punten de handreikingen verschillen of overeenkomen. Het is de vraag of de gemeenten hiermee geholpen zijn. Voor het CRM zou het de moeite waard kunnen zijn om verbinding te zoeken met de andere bewegingen die worden ingezet; zoals het werk van het Rathenau Instituut, lokale ombudsmannen en Nationale ombudsman, lokale Rekenkamers en de implementatie van de Code goed openbaar digitaal bestuur (CODIO Universiteit Utrecht).

We hebben vooral veel oprechte belangstelling aangetroffen bij medewerkers die graag en gepassioneerd praten over hun werk. Het zou een gemiste kans zijn om deze deskundigheid en betrokkenheid niet te benutten. We kunnen ons goed voorstellen dat het CRM bijvoorbeeld aanschuift bij een concreet project van een groep gemeenten. Vanuit gezamenlijke expertise kan dan, wellicht ook met marktpartijen en kennisinstellingen, een technologische oplossing en een bijpassende werkinstructie gezocht worden die de mensenrechten versterkt. Een van de domeinen die ons daarvoor geschikt lijkt is het sociaal domein.

4.4 Met Caribisch Nederland

Digitalisering en het gebruiken van algoritmische toepassingen door de decentrale overheden kunnen de naleving van mensenrechten ook bevorderen. Het zou goed zijn als de grote hoeveelheid kennis en ervaring die inmiddels beschikbaar is, ook gedeeld kan worden met de openbare lichamen in Caribisch Nederland. Misschien dat het CRM een verbindende rol zou kunnen vervullen om rond algoritmen en mensenrechten openbare lichamen van Caribisch Nederland, Rijksdienst voor Caribisch Nederland en gemeenten samen te brengen.

4.5 Met de makers van algoritmen

Gemeenten vertrouwen een groot deel van hun taken toe aan software. Dit betekent dat sommige beslissingen of uitgangspunten al zijn 'ingebakken' in systemen. Het is voor gemeenten lastig om te weten welke dit zijn. Het wordt nog lastiger om als bestuurder richting inwoners of gemeenteraad te verantwoorden dat er rekening is gehouden met mensenrechten. Het is niet zinvol als alle gemeenten apart met leveranciers hierover moeten onderhandelen. Het zou een optie kunnen zijn om als gemeenten gezamenlijk op te trekken. Door eenduidig wensen te formuleren, kunnen de makers van de algoritmen hun werkwijze veranderen. Bijvoorbeeld door het wijzigen van inkoopvoorwaarden in GIBIT-verband.

Maar ook de aanbieders van software zouden stappen kunnen zetten en inzicht geven in hun interpretatie van wet- en regelgeving en data en hoe zij rekening houden met mensenrechten. Transparantie en uitlegbaarheid is belangrijk voor gemeenten maar uiteindelijk ook voor de makers van algoritmen. Zij zouden kunnen werken aan een keurmerk. Op die manier kunnen gemeenten die het graag goed willen regelen maar niet de capaciteit hebben om dit bij alle toepassingen te controleren, geholpen worden bij de besluitvorming.

Een van de eerste stappen die gezet zou kunnen worden is het publiceren van de beslisregels en de databronnen. Bijvoorbeeld via open regels (Open Regels z.d) of zoals de toepasbare regels nu voor Digitaal Stelsel Omgevingswet worden geregistreerd (Informatiepunt leefomgeving (z.d.)). Hoe dit zou

kunnen, kan door gemeenten en de markt samen verkend worden en breder bekend gemaakt worden via het bestaande Developer Portaal voor de overheid (Developer Overheid, z.d.).

4.6 Inwoners en bezoekers

Uiteindelijk draaien mensenrechten om de belangen van de inwoners van gemeenten en de bezoekers. Ook deze groep is divers. Er is niet één goede methode om over algoritmen bij gemeenten te spreken. Wel zijn er al inspirerende voorbeelden te zien die gemaakt zijn vanuit kennisinstellingen (Young, Yusuf, Voegli, & Truong, z.d.; Innovalor, z.d.). Ook hier zou het CRM een bijdrage aan kunnen leveren, bijvoorbeeld samen met gemeenten en kennisinstellingen.

4.7 Binnen gemeenten

Het is ook aan te raden om binnen gemeenten de klassieke verdeling tussen beleid en uitvoering wat meer te doorbreken. Juist bij de inzet van technologie is het heel belangrijk steeds te kijken of technologie gebruikt wordt waarvoor het was bedoeld en of het nog steeds functioneel is. Voor inwoners is bovendien de uitvoering belangrijker dan beleid. Door vast te houden aan deze scheiding kan het makkelijk gebeuren dat mensenrechten vooral op papier goed geregeld zijn. Een meer netwerkachtige manier van werken zou dit kunnen voorkomen.

Dit geldt ook voor rechtsbescherming. Als de behandeling van bezwaar of klachten en het afhandelen van telefoontjes volledig gescheiden plaatsvindt van de collega's met de kennis over data en algoritmen, bestaat het risico dat er verschillende beelden bestaan over wat een systeem wel of niet kan. Ook loopt de gemeente het risico dat de feedback op de uitwerking van het systeem niet de aandacht krijgt die het verdient. Bezwaren kunnen immers duiden op een bug in het systeem of uitwerking die niet rechtvaardig is. Om echt rechtsbescherming te kunnen bieden zou het goed zijn als er frequent overleg plaatsvindt tussen de verschillende afdelingen. Zo kunnen processen ook op grotere schaal verbeterd worden. Als in deze fase alnog langs de formele eisen wordt gedacht en de medewerkers niet na mogen denken over de achterliggende bedoeling, heeft de inwoner feitelijk geen rechtsbescherming. Soms kunnen dit al via een simpele aanpassing in de dagelijkse routine.

Denk bijvoorbeeld aan een medewerker die de beelden van de scanauto's bekijkt en ziet dat er elke dag opnieuw een parkeerheffing opgelegd zou kunnen worden aan een inwoner. Dit komt omdat de auto zonder parkeerticket al enkele dagen staat geparkeerd. De medewerker weet dat de parkeerheffingen pas enkele weken later in de bus valt van de autobezitter. Zij/hij kan dan beslissen het systeem te volgen en denken dat de autobezitter later altijd nog bezwaar kan maken. Maar het is ook denkbaar om af te spreken dat bij elke derde gelijke parkeerheffing contact wordt opgenomen met de autobezitter om haar/hem te waarschuwen.

Ook het onderscheid tussen data-gedreven werk en 'klassieke IT' staat een goed inzicht in de gevolgen op het gebied van mensenrechten in de weg. Ook deze werelden zouden bij elkaar gebracht kunnen worden om het wiel niet opnieuw uit te vinden.

We bevelen aan voor alle algoritmen een heldere wijze van beslissen af te spreken waarbij de afweging van mensenrechten in een vroeg stadium wordt gedaan. Ook is het aan te raden om in ieder geval overzicht te creëren van alle algoritmische toepassingen die in gebruik zijn. Omdat gemeenten doorgaans hun persoonsgegevensverwerkingen al hebben vastgelegd kan dit worden

uitgebreid met toepassingen die zonder persoonsgegevens functioneren. Omdat niet alle algoritmische toepassingen invloed hebben op mensenrechten is het aan te raden een scheiding aan te brengen op impact. Zie daarvoor de bijlage die gevoegd is achter de vragenlijst voor de interviews. Dit is een vertaling van de bijlage uit het eerder genoemde onderzoek van EU Agency for Fundamental Rights (European Union Agency for Fundamental Rights, 2020-D). Ook kan gedacht worden aan de eerder aangehaalde werkwijze van New York waar de Acting Algorithms Management and Policy Officer systemen heeft geclassificeerd als high priority en vervolgens een overzicht heeft gepubliceerd van de naam, het doel en de functionaliteit (Thamkittikasem, J. 2020). Voor Nederlandse voorbeelden kan gekeken worden naar Utrecht en Amsterdam (Dataplatform, 2020; Gemeente Amsterdam, z.d.-a).

Wat wel overeenkomt is dat gemeenten aangeven dat besluitvorming rond de aanschaf of inzet van technologie, volgens vaste interne procedures moet verlopen. Kern van deze interne procedures zijn dat het beslissen over de aanschaf of inzet van IT-toepassingen of data-analyse toepassingen niet in handen ligt van een bevoegd ambtenaar die haar of zijn oog heeft laten vallen op iets nieuws. Er zijn vaste procedures die gevolgd moeten worden en belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Mensenrechtenafwegingen zouden het beste een plaats kunnen krijgen binnen deze besluitvorming. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het soms geen keuze is of een weging, maar ook een verplichting voor het bestuur kan inhouden.

4.8 Werk samen maar vergeet het bestuur niet

Gemeenten kunnen ook activiteiten vanuit meerdere gemeenten oppakken, zoals ook wel gebeurt bij het inkoopproces. De specialisatie hoeft dan niet bij alle individuele gemeenten belegd te zijn. Uiteraard moet dan wel steeds weer aansluiting gezocht worden bij de verantwoordelijk bestuurders. Zoals hiervoor aan de orde kwam kan samenwerking tot het ongewenste effect leiden dat de gemeenteraad buiten spel wordt gezet.

Om belangrijke vraagstukken steeds weer op het politieke niveau terug te leggen waar het hoort, lijkt de methode uit Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2018, 25 september) handig. We bedoelen dan dat er eerst een algemeen kader voor mensenrechten wordt vastgesteld door de gemeenteraad waarbinnen de ambtenaren mogen besluiten. Ook wordt daarbij duidelijk geformuleerd dat als een toepassing niet past en men toch vindt dat deze doorgang moet krijgen, besluitvorming daarover aan het college en/of burgemeester voorgelegd.

Bijlage Literatuurlijst

Aan de Stegge, J. (2019, 4 mei). Schoollotingen in Utrecht. Transparante loting blijft noodzakelijk kwaad. Notariaat Magazine.

ACM. (2020). *Position Paper Toezicht op Algoritmes*. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/position-paper-toezicht-op-algoritmes.pdf>

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. (2017, 17 mei). ECLI:NL:RVS:2017:1259. *Computerrecht 2017(256)*

AIV. (2020). *Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied: Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/binaries/adviesraadinternationalevraagstukken/documenten/publicaties/2020/09/10/veiligheid-en-rechtsorde-in-het-caribisch-gebied/Veiligheid_en_rechtsorde_in_het_Caribisch_gebied_AIV-advies-116_202009.pdf

AP. (2020, augustus). *Onderzoek smart cities*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/onderzoek_smart_cities_update_aug_2020.pdf

Bantema, W., Westers, S., Hoekstra, M., Herregodts, R. & Munneke, S., (2021). *Black box van gemeentelijke online monitoring: Een wankel fundament onder een stevige praktijk*. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://www.politeenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2021/black-box-online-monitoring-bij-gemeenten-onderzocht-363/>

Becker, M. (2021). *Ethiek voor juristen*. Amsterdam: Boom.

Van den Berg, D., Schaefer, M.T., Muis, I., De Graaf, L., Banning, R. & Klein, S. (2021). *Op weg naar een datagedreven gemeente: Randvoorwaarden voor verantwoord datagedreven bestuur*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <http://mtschaefers.net/entry/op-weg-naar-een-datagedreven-gemeente/>

BIG nieuws. (2021, 8 januari). Uitbreiding kadastrale taken naar Caribisch Nederland. *BIGNieuws*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://bignieuws.nl/uitbreiding-kadastrale-taken-naar-caribisch-nederland/>

Boonstra, W. (2021, 17 juni 2021). Vrouw delft vaak onderspit bij digitaal loket. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/vrouw-delft-vaak-onderspit-bij-digitaal-loket.17357068.lynkx>

Broek, A.G. (2020, 6 mei). Caribisch deel van Nederland is afhankelijk van gunsten. *Sociale Vraagstukken*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.socialevraagstukken.nl/caribisch-deel-van-nederland-is-afhankelijk-van-gunsten/>

Van Buiren, K. & Gerritsen, M. (met medewerking van L. Ernst) (2020). Kleine eilanden, grote uitdagingen: Het Caribisch deel van het Koninkrijk in regionaal perspectief: presentaties, kansen en oplossingen. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/rapport_-_kleine_eilanden_grote_uitdagingen_-_eba_-_13052020.pdf

BZK. (2021, januari). *Quick scan voorbereiding op digitale ontwrichting*. Geraadpleegd op 18 juni 2021, van <https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2021/02/de-QuickScan.pdf>

CBP BES. (z.d.). *Jaarverslag 2019*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://cbpbbs.com/jaarverslag-2019/>

Centrale Raad van Beroep. (2020, 8 december). ECLI:NL:CRVB:2020:3294. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2020:3294>

Cities Coalition for Digital Rights. (z.d.-a). *Cities for Digital Rights*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://citiesfordigitalrights.org/cities>

Cities Coalition for Digital Rights. (z.d.-b). *Declaration of Cities Coalition for Digital Rights*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://citiesfordigitalrights.org/declaration>

College voor de Rechten van de Mens. (2020). *Als computers je CV beoordelen, wie beoordeelt dan de computers? Algoritmes en discriminatie bij werving en selectie*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://publicaties.mensenrechten.nl/file/c082761c-4322-496b-8bca-d0d2a625ae2f.pdf>

College voor de Rechten van de Mens. (2020, 7 oktober). *Handreiking: Digitale toegankelijkheid*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://mensenrechten.nl/nl/publicatie/5f7d6eeb1e0fec037359c529>

College voor de Rechten van de Mens. (2020, 24 november). *Breng de menselijke maat in het werk van uitvoeringsorganisaties door uit te gaan van mensenrechten: Notitie voor Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://mensenrechten.nl/nl/toegelicht/breng-de-menselijke-maat-het-werk-van-uitvoeringsorganisaties-door-uit-te-gaan-van>

Conger, K., Fausset, R. & Kovalski, S.F. (2019, 14 mei). San Francisco Bans Facial Recognition Technology. *The New York Times*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://www.nytimes.com/2019/05/14/us/facial-recognition-ban-san-francisco.html>

Council of Europe. (2019). *Unboxing Artificial Intelligence: 10 steps to protect Human Rights*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://rm.coe.int/unboxing-artificial-intelligence-10-steps-to-protect-human-rights-reco/1680946e64>

CSR. (2021, 22 februari). *Onderzoeksrapport over nationale digitale autonomie*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.cybersecurityraad.nl/actueel/nieuws/2021/02/22/onderzoeksrapport-over-nationale-digitale-autonomie>

Das, D., Faasse, P., Karstens, B. & Diederens, P. (2020) *Raad weten met digitaliseren: Hoe de gemeenteraad kan sturen op de maatschappelijke impact van digitale technologie*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2020-09/Raad-weten-met-digitalisering-Rathenau-Instituut.pdf>

Van Eck, B.M.A. (2018). *Geautomatiseerde ketenbesluiten: Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming* (proefschrift). Tilburg University, Tilburg. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/20399771/Van_Eck_Geautomatiseerde_ketenbesluiten.pdf

Van Eck, M., Zouridis, S. & Bovens, M. (2018) *Algoritmische rechtstoepassing in de democratische rechtsstaat*. NJB 2018 (2101) <https://www.openrecht.nl/commentaar/f3fcf7ae-f2eb-4054-985f-292c0b34cb89/>

Engelbert, J. & Van Zoonen, L. (2019, oktober). De noodzaak van een digitale omgevingsvisie: Van principes naar praktijk. In Feldberg, F., Haase, R., Van Hoesel, P., Hopman, M., Kaptein, M. & Kloosterman, K. (Reds.), *Essaybundel Behoorlijk datagebruik in de openbare ruimte: Van dialoogtafels naar voorstellen voor nieuw beleid* (pp. 95-107). Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2019/11/behoorlijk-datagebruik-in-de-openbare-ruimte.pdf>

Europese Commissie. (2021, juni). *Proposal AI Act*. Geraadpleegd 24 juni 2021, van <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence>

European Union Agency for Fundamental Rights. (2020-A). *Facial recognition technology: fundamental rights considerations in the context of law enforcement*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-facial-recognition-technology-focus-paper-1_en.pdf

European Union Agency for Fundamental Rights. (2020-B). *Getting the future right, artificial intelligence and fundamental rights*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-artificial-intelligence_en.pdf

European Union Agency for Fundamental Rights. (2020-C). Annex I: Research methodology. In *Getting the future right, artificial intelligence and fundamental rights*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-artificial-intelligence-annex-1_en.pdf

European Union Agency for Fundamental Rights. (2020-D). Annex II: Examples of theoretical assessment of harm and significant impact of AI or automated decisions. In *Getting the future right*,

artificial intelligence and fundamental rights. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-artificial-intelligence-annex-2_en.pdf

Foundation for Best Practices in Machine Learning. (2021), *Best Practice Guidelines*. Geraadpleegd op 24 juni 2021, van <https://www.fbpml.org/>

Frissen, V. Drouen, T. & Van Eck, M. (2019). *Onderzoeksrapport toezicht op het gebruik van algoritmen door de overheid*. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/11/25/rapport-toezicht-op-gebruik-van-algoritmen-door-de-overheid>

Gartner. (2014, 21 oktober). Gartner says advanced analytics is a top business priority. Geraadpleegd 24 juni 2021, van <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2014-10-21-gartner-says-advanced-analytics-is-a-top-business-priority>

Gemeente Amsterdam. (z.d.-a). *Wat is het algoritmeregister?* Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://algoritmeregister.amsterdam.nl/>

Gemeente Amsterdam. (z.d.-b). *Innovatie*. Geraadpleegd op 18 juni 2021, van <https://www.amsterdam.nl/innovatie/digitalisering-technologie/algoritmen/#hca72db09-4b26-41f9-9979-e8626a58da5c>

Gemeente Amsterdam. (z.d.-c). *Agenda Amsterdamse Intelligentie*. Geraadpleegd op 23 juni 2021, van <https://www.amsterdam.nl/innovatie/digitalisering-technologie/amsterdamse-intelligentie/>

Gemeente Amsterdam. (z.d.-d). *Druktebeeld*. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://druktebeeld.amsterdam.nl/>

Gemeente Amsterdam. (2018, 25 september). *Stedelijk kader voor verwerken van persoonsgegevens in gemeente Amsterdam*. Geraadpleegd 1 juni 2021, van <https://www.amsterdam.nl/privacy/privacybeleid/>

Gemeente Amsterdam. (2020, 3 juni). *Gezamenlijk persstatement en verklaring over digitale burgerrechten in tijden van corona*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://www.amsterdam.nl/nieuwsarchief/persberichten/2020/persberichten-touriameliani/gezamenlijk-persstatement-verklaring/>

Gemeente Amsterdam. (2021, 19 januari). *Datastrategie gemeente Amsterdam: Amsterdamse zelfbeschikking over data, 2021-2022*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.amsterdam.nl/innovatie/digitalisering-technologie/amsterdamse-datastrategie/>

Gemeente Den Haag. (2020), *Datagedreven werken voor onze stad, datastrategie 2020-2023*. Geraadpleegd 1 juni 2021, van <https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/13/Overige%20bestuurlijke%20stukken/572498>

Gemeente Den Haag. (2021). *Dit doet Den Haag met data #1* [Podcast]. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://soundcloud.com/user-116267703/dit-doet-den-haag-met-data-2/reposts>

Gemeente Den Haag. (2021, 7 april). *Dit Doet Den Haag met Data (teaser)* [Video-bestand]. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://www.youtube.com/watch?v=FT2oYWAZX8k>

Gemeente Eindhoven. (z.d.). *Tabel gegevensverzamelingen*. Geraadpleegd op 23 juni 2021, van https://data.eindhoven.nl/explore/dataset/dice-data-inventarisatie-en-classificatie-eindhoven/table/?disjunctive.titel_dataset

Gemeente Groningen (z.d.). *Drukkaart binnenstad Groningen*. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://groningen.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=aa7c4194c0e74389a59c6cf58ded3fbe>

Gemeente Utrecht. (2021) *Raadsvoorstel Digitale Stad 2020-2024*. Geraadpleegd op 23 juni 2021, van <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Utrecht/beff9e31-bd9c-4b9c-b551-895e59fe0426>

Gemeente Utrecht Dataplatform. (2020, 22 september). *Algoritmeregister Utrecht*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://ckan.dataplatform.nl/dataset/algoritmeregister-utrecht>

Godson, A. (2020, 18 november). *“Digital rights are human rights”*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://eurocities.eu/latest/digital-rights-interview-with-laia-bonet/>

Groothuis, M.M. (2004). *Beschikken en digitaliseren. Over normering van de elektronische overheid (Proefschrift)*. Universiteit Leiden, Leiden.

Hennekens, H. (4 mei 2021). *Hoe de burgemeester steeds meer een sheriff wordt*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://www.ru.nl/cpo/verderdenken/columns/burgemeester-steds-sheriff/>

Henriquez, L. (2016). *Amsterdam Smart Citizens Lab: Towards Community Driven Data Collection*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://waag.org/sites/waag/files/2018-07/amsterdam-smart-citizen-lab-publicatie.pdf>

High Level Expert Group on Artificial Intelligence. (2019). *A definition of AI: Main capabilities and disciplines*. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/definition-artificial-intelligence-main-capabilities-and-scientific-disciplines>

Hoekstra, M. Chideock, C. en Veenstra, A. (2021). *Quick Scan AI in Publieke dienstverlening II*. TNO. Geraadpleegd op 24 juni 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/20/quickscan-ai-in-publieke-dienstverlening-ii>

Hoge Raad. (2018, 17 augustus 2018). ECLI:NL:HR:2018:1316. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2018:1316>

Van Hout, M.B.A., Hertogh, M.L.M. & Zuurmond, A. (2021). *Burgers beter beschermd: Praktische rechtsbescherming in belastingzaken*. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/22/1rapport-burgers-beter-beschermd>

IDA. (2021). *Jaarplan 2021 van Interprovinciale Digitaliserings Agenda (IDA)*. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://www.stateninformatie.provincie-utrecht.nl/documenten/Ingekomen-stukken-van-GS-naar-PS/Jaarplan-IDA-2021.pdf>

Informatiepunt leefomgeving. (z.d.) *Registratie toepasbare regels*. Geraadpleegd 24 juni 2021, van <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/introductie/landelijke-voorziening/registratie-toepasbare-regels/>

Innovalor (z.d.) *De Algoritme Kijkwijzer*. Geraadpleegd op 26 juni 2021, van <https://innovalor.nl/algoritmewijzer>

Janssen, H.L. (2020). An approach for a fundamental rights impact assessment to automated decision-making. *International Data Privacy Law*, 10(1), 76-106. doi:[10.1093/idpl/ipz028](https://doi.org/10.1093/idpl/ipz028)

Kamerstukken II, 26643, nr. 726. (2020, 20 november). Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/11/20/ek-bijlage-afschrift-tweede-kamer-kabinetsreactie-op-drietal-onderzoeken-naar-algoritmen/ek-bijlage-afschrift-tweede-kamer-kabinetsreactie-op-drietal-onderzoeken-naar-algoritmen.pdf>

Kamphuis, B. & Pols, G. (2021, 2 juni). Problemen bij computersysteem dat uitkeringen regelt: ‘Gaat al twee jaar fout’. *NOS*. Geraadpleegd op 18 juni 2021, van <https://nos.nl/artikel/2383250-problemen-bij-computersysteem-dat-uitkeringen-regelt-gaat-al-twee-jaar-fout>

Kepinski, W. (2020, 21 maart). *Overleg tussen VNG, Ministerie van SZW, Centric, PinkRoccade en WiGo4it*. Geraadpleegd op 18 juni 2021, van <https://dutchitchannel.nl/642124/overleg-tussen-vng-ministerie-van-szw-centric-pinkroccade-en-wigoit.html>

Knoop, B. (2021, 12 maart). ‘Culemborgers trekken zich geen bal aan van provinciegrenzen’. *Financieel Dagblad*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://fd.nl/weekend/1376062/culemborgers-trekken-zich-geen-bal-aan-van-provinciegrenzen-gof1caqW36lc>

Kruyswijk, M. (2016, 28 december). Scanauto’s helpen voortaan ook bij opsporen gestolen voertuigen. *Het Parool*. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://www.parool.nl/nieuws/scanauto-s-helpen-voortaan-ook-bij-opsporen-gestolen-voertuigen~baec5c70/>

Kruyswijk, M. (2018, 30 januari). Van acht naar twee boetes voor scooterrijder onder Rijksmuseum. *Het Parool*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.parool.nl/nieuws/van-acht-naar-twee-boetes-voor-scooterrijder-onder-rijksmuseum~b71315b1/#:~:text=Voorpagina-,Van%20acht%20naar%20twee%20boetes%20voor%20scooterrijder%20onder%20Rijksmuseum,%27Gerechtigheid%2C%27%20zegt%20Lobaton>

Van Kuijk, J. (2021, 18 juni). Big Tech? Big onzin. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.volkskrant.nl/wetenschap/big-tech-big-onzin~b1780264/>

Link-ERS. (z.d.). *PIVA-Platform*. Geraadpleegd op 18 juni 2021, van <https://link-ers.com/resultaat/piva-platform/>

Logius. (z.d.). *Register van toegankelijkheidsverklaringen*. Geraadpleegd op 18 juni 2021, van <https://www.toegankelijkheidsverklaring.nl/register>

Van der Lugt, S. (2019, oktober). *A smart Smart City plan: The importance of controlling the flow and storage of 'the new coal'*. Geraadpleegd op 18 juni 2021, van https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-10/Policy_Brief_A_Smart_City_Plan_October_2019.pdf

Maas, T., Van den Broek, J. & Deuten, J. (2017) *Living labs in Nederland: Van open testfaciliteit tot levend lab*. Rathenau Instituut. Geraadpleegd op 23 juni 2021, van <https://www.rathenau.nl/sites/default/files/Living%20labs%20in%20Nederland.pdf>

Madiega, T. (2019). *EU guidelines on ethics in artificial intelligence: Context and implementation*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640163/EPRS_BRI\(2019\)640163_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640163/EPRS_BRI(2019)640163_EN.pdf)

Van der Meulen, L. I. (2021). Gemeenten in nood: een mensenrechtenperspectief op de toegankelijkheid van maatschappelijke ondersteuning in Nederlandse krimpgemeenten. *NTM/NJCM-Bulletin*, 2021(46).

Ministerie BZK. (2019). *The Netherlands and China: a new balance*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://www.government.nl/binaries/government/documents/policy-notes/2019/05/15/china-strategy-the-netherlands--china-a-new-balance/LR_124102_Beleidsnota_China_ENG_V3.pdf

Ministerie BZK. (z.d.). *Caribisch Nederland*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/caribisch-nederland/>

Monsma, A.P. (2021). No-cure-no-pay in WOZ en BPM: serieus probleem? *Weekblad Fiscaal Recht* 2021(93), 659-666.

Nationale AI cursus. (z.d.) <https://www.ai-cursus.nl/>

Nationale ombudsman. (2021, 2 maart). *2021/021 Een burger is geen dataset*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2021021-een-burger-is-geen-dataset>

Nederlands Genootschap van Burgemeesters. (z.d.) *Bevoegdheden OOV*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://www.burgemeesters.nl/bevoegdheden>

Nieuwenhuis, M. A. (1989). *TESSEC: een expertsysteem voor de Algemene Bijstandswet* (proefschrift). Universiteit Twente, Twente.

NORA. (2020). Leidraad Regelbeheer. Geraadpleegd op 24 juni 2021, van https://www.noraonline.nl/wiki/Leidraad_Regelbeheer

Omroep Flevoland. (2021, 1 februari). Wildgroei aan algoritmes; gemeente heeft geen idee hoeveel het er zijn. *Omroep Flevoland*. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://www.omroepflevoland.nl/nieuws/215559/wildgroei-aan-algoritmes-gemeente-heeft-geen-idee-hoeveel-het-er-zijn>

Onderzoeksraad voor veiligheid (2019, september). *Veiligheid van op afstand bediende bruggen. Lessen uit het ongeval Prins Bernhard Brug Zaandam*. Geraadpleegd op 26 juni 2021, van <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/12716/veiligheid-van-op-afstand-bediende-bruggen-%E2%80%93-lessen-uit-het-ongeval>

Open Regels. (z.d.). *Welcome to Open Regels*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://commonground.gitlab.io/virtueel-inkomstenloket/regels/>

Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (z.d.). *Ethiek en digitalisering in de fysieke leefomgeving*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.overlegorgaanfysiekeleefomgeving.nl/actuele+projecten/actuele+projecten+overzicht/ethiek+en+digitalisering/default.aspx>

Paalman, M. (2018). *The dualistic system on the Caribbean public entities that are part of the Netherlands in the Dutch Caribbean* (masterscriptie). Public Administration, University of Twente, Twente. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://essay.utwente.nl/75051/1/Paalman_MA_BMS.pdf

Paapst, M. (2005). *Openbaarheid door open source: Over de toepassing van open source concepten op juridische kennissystemen bij de overheid* (scriptie). Rijksuniversiteit Groningen, Groningen. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://mathieu.paapst.nl/wp-content/uploads/2020/07/scriptie-pdf.pdf>

Passchier, R. (2021). *Artificiële Intelligentie en de rechtsstaat: Over verschuivende overheidsmacht, Big Tech en de noodzaak tot constitutioneel onderheid*. Den Haag: Boom juridisch.

Puntschuh, M. & Fetic, L. (2020). *Handreichung fur die digitale Verwaltung: Algorithmische Assistenzsysteme gemeinwohlorientiert gestalten*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Handreichung_fuer_die_digitale_Verwaltung_Algo.Rules_12_2020.pdf

Raad openbaar bestuur (2013). *Adviesrapport Van wie is deze hond? Politieke sturing op dienstverlening en ICT*. Geraadpleegd op 24 juni 2021, van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2013/06/12/van-wie-is-deze-hond>

Raad openbaar bestuur (2021, A.). *Adviesrapport Sturen of gestuurd worden? Over de legitimiteit van sturen met data*. Geraadpleegd op 24 juni 2021, van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/05/25/advies-sturen-of-gestuurd-worden>

Raad openbaar bestuur (2021, B.). *Adviesrapport Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Geraadpleegd 26 juni, van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/06/24/adviesrapport-droomland-of-niemandsland>

Rekenkamer Rotterdam. (2021) *Gekleurde technologie: Verkenning ethisch gebruik algoritmes*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/algoritmes/>

Renkema, E. & Van den Berg, D. (z.d.). *De Digitale Raadgever (Concept)*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://dataschool.nl/en/samenwerken/datawerkplaats/producten-en-tools/de-digitale-raadgever-concept/>

Rijksoverheid. (2021). *Handreiking non-discriminatie by design*. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/10/handreiking-non-discriminatie-by-design>

Rijksoverheid. (2021, 10 juni). *Kamerbrief voortgang algoritmen en artificiële intelligentie*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/10/kamerbrief-voortgang-algoritmen-en-artificiele-intelligentie>

RIVM. (2020). *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland* (Analistentennetwerk Nationale Veiligheid). Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2020-10/Geintegreerde%20risicoanalyse%20Caribisch%20Nederland.pdf>

Semple, K. (2020, 8 november). China Extends Reach in the Caribbean, Unsettling the U.S. *The New York Times*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.nytimes.com/2020/11/08/world/americas/china-caribbean.html>

SHAP. (z.d.). *Welcome tot de SHAP documentatie*. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://shap.readthedocs.io/en/latest/index.html>

Spierings, J. (2021, 8 juni). *Workshop: algoritme-verantwoordelijkheid*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://waag.org/nl/article/workshop-algoritme-verantwoordelijkheid>

Streefkerk, J. en Van Putten, R. (2020). *De verleiding van het algoritme. Maakbaarheidsdrang in de data-samenleving geïllustreerd*. Essay Staatsrechtconferentie. Universiteit Utrecht. Geraadpleegd op 2 juni 2021, van <https://www.uu.nl/sites/default/files/Streefkerk%2C%20Van%20Putten%20-%20Essay%20Staatsrechtconferentie%202020.pdf>

Tada. (z.d.). *Het Tada Manifest*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://tada.city/>

Teuben, H., De Bas, P., Van den Boogaart, N. & Baardman, L. (2020). *Rapport Smart cities in de G40: Overzicht versnellers en knelpunten en advies*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.g40stedennetwerk.nl/files/2020-09/rapport-Smart-Cities-in-de-G40.pdf>

Thamkittikasem, J. (2020). *Summary of Agency Compliance Reporting*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www1.nyc.gov/assets/ampo/downloads/pdf/AMPO-CY-2020-Agency-Compliance-Reporting.pdf>

Utrecht Data School. (z.d.). *De Ethische Data Assistent (DEDA)*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://dataschool.nl/deda/>

Vetzo, M.J., Gerards, J.H. & Nehmelman, R. (2018). *Algoritmes en grondrechten*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-montaigne-algoritmes_en_grondrechten.pdf

VNG. (z.d.-a). *Pakketten*. [GEMMA Softwarecatalogus]. Geraadpleegd op 17 mei 2021, van <https://www.softwarecatalogus.nl/pakketten?zoek=fraude>

VNG. (z.d.-b). *Toepasbare regels*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://vng.nl/artikelen/toepasbare-regels>

VNG. (z.d.-c). *Common Ground*. Geraadpleegd op 18 juni 2021, van <https://vng.nl/artikelen/common-ground>

VNG. (z.d.-d). *Klankbordgroep Toepasbare Regels*. Geraadpleegd op 18 juni 2021, van <https://vng.nl/artikelen/klankbordgroep-toepasbare-regels>

VNG. (2019, 1 november). *Principes voor de digitale samenleving*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/09-20191101_ledenbrief_principes-voor-de-digitale-samenleving.pdf

VNG. (2020, 29 april). *Zestig studies over data in Kennisbank data & Smart society*. Geraadpleegd op 23 juni 2021, van <https://www.vngrealisatie.nl/nieuws/ruim-zestig-studies-over-data-kennisbank-data-smart-society>

VNG. (2020, oktober). *Impactanalyse Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door gemeenten (tweede fase): Eindrapportage*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://vng.nl/sites/default/files/2020-12/rapportage-impactanalyse-richtlijnen-voor-het-toepassen->

[van-algoritmen-def -11.pdf](#)

Vonk, G. (Ed.), Klingenberg, A., Munneke, S. & Tollenaar, A. (2016). *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van https://research.rug.nl/files/32021268/2016_decentralisaties_in_het_sociale_domein_full_text.pdf

De Vries, L. (met medewerking van S. Wijnhuizen) (2020). *Algoritmes en lokale overheden: Kansen voor iedereen?* Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://vanmierlostichting.d66.nl/content/uploads/sites/296/2020/09/Algoritmes-en-lokale-overheden-PDF.pdf>

Waardenburg, L., Huysman, M. & Agterberg, M. (2020). S.L.I.M. managen van AI in de praktijk: Hoe organisaties slimme technologie implementeren. Mediawerf.

Waarderingskamer. (z.d.). *Hoe de WOZ-waarde tot stand komt*. Geraadpleegd op 18 juni 2021, van <https://www.waarderingskamer.nl/klopt-mijn-woz-waarde/totstandkoming-woz-waarde/>

Wetenschappelijk Bureau GroenLinks. (2019, november). *Handvest voor de Slimme Stad: Technologie sturen op basis van waarden*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.wetenschappelijkbureaugroenlinks.nl/handvest-voor-de-slimme-stad>

WiGo4IT. (z.d.), *Infographic Socrates*. Geraadpleegd op 24 juni 2021 van, https://www.wigo4it.nl/local/userfiles/documenten/Socrates_infographic.pdf

Wijdeven, M. (2021, 25 januari). Eindhoven past werkwijze fraudebestrijders aan na vermoedens over discriminatie. *ED*. Geraadpleegd op 21 juni 2021, van <https://www.ed.nl/eindhoven/eindhoven-past-werkwijze-fraudebestrijders-aan-na-vermoedens-over-discriminatie~a1462b27/>

Van der Woude, W. (2015). Commentaar op artikel 125 van Grondwet. In E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (Red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*. Geraadpleegd op 15 juni 2021, van <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/module/nlrs/script/viewer.asp?soort=commentaar&artikel=125>

WRR. (2011). *iOverheid*. Geraadpleegd op 24 juni 2021, van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2011/03/15/ioverheid>

WRR. (2016). *Big data in een vrije en veilige samenleving*. Geraadpleegd op 22 juni 2021, van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2016/04/28/big-data-in-een-vrije-en-veilige-samenleving>

WRR. (2019). *Voorbereiden op digitale ontwrichting*. Geraadpleegd op 26 juni 2021, van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2019/09/09/voorbereiden-op-digitale-ontwrichting>

Young, A, Yusuf, D., Voegli, E., & Truong, J. (z.d.), *Automating New York City: and (en)coding inequality?* (Masterscriptie Harvard Kennedy School, Cambridge). Geraadpleegd op 24 juni 2021, van <https://automating.nyc/#Porfirio>

Aanbevolen podcasts

Achter de Molen, D. (Presentator). (2021, 17 juni). Aflevering 5: Wat zijn de dilemma's bij risicoprofilering door overheidsinstanties? [Podcast]. In *Podcast Het Vraagstuk*. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://mensenrechten.nl/nl/podcast-het-vraagstuk>

Commissie praktische rechtsbescherming belastingzaken. (2021, 23 april). *Burgers beter beschermd* [Podcast]. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://open.spotify.com/show/7wfHO7sQ36PI5h40FJvN7B>

Gemeente Den Haag. (2021). *Dit doet Den Haag met data #1* [Podcast]. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://soundcloud.com/user-116267703/dit-doet-den-haag-met-data-2/reposts>

Janse, I. (Journalist). (2020, 15 juli). Datagedreven re-integratie in Rotterdam, zo werkt dat. [Podcast]. In *BOLDcast*. Geraadpleegd op 28 juni 2021, van <https://www.centre-for-bold-cities.nl/news/boldcast-1-datagedreven-re-integratie-in-rotterdam-zo-werkt-dat>

NPO radio1. (2018, 2 augustus). Trees #2 Bspied. [Podcast]. In *Vakantie Verhalen: Relaxen in de hangmat*. Geraadpleegd op 28 juni 2021, van <https://www.nporadio1.nl/podcasts/vakantieverhalen-relaxen-in-de-hangmat/1812/trees-2-bspied>

Van Rinsum, A. (Redacteur & productie). (2021, 10 juni). Podcast #105: Arne Zuurmond over zijn werk als ombudsman [Podcast]. In *Pakhuis De Zwijger*. Geraadpleegd op 25 juni 2021, van <https://dezwijger.nl/update/podcast-105-arre-zuurmond>

Bijlage Vragenlijst

Vragenlijst onderzoek voor College voor de Rechten van de Mens naar mensenrechtelijke afwegingen bij de inzet van algoritmen door gemeenten

De vragenlijst is grotendeels gebaseerd op de vragenlijst die is opgesteld door de European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) in het kader van het onderzoek 'Getting the future right. Artificial Intelligence and Fundamental Rights.' (European Union Agency for Fundamental Rights, 2020-B). In dit onderzoek zijn in totaal 90 interviews afgenomen in diverse landen bij bedrijven en overheden aan de hand van een vaste vragenlijst.

1. Wat is uw rol bij de gemeente als het gaat om algoritmen?

2. Algemeen

- 3.1 Gebruikt uw gemeente algoritmen in een van de volgende domeinen? ¹
 1. Bestuur en ondersteuning, Veiligheid, 2. Verkeer, 3. Vervoer en waterstaat, 4. Economie, 5. Onderwijs, 6. Sport, cultuur en recreatie, 7. Sociaal Domein, 8. Volksgezondheid en milieu, 9. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing.
- 3.2 welk type toepassing heeft volgens u de grootste impact / gevolgen voor het werk van de gemeente en waarom?
- 3.3 Wat is het hoofddoel van deze toepassing + een andere toepassing die genoemd is onder 2.1?
- 3.4 Welke taken worden overgenomen of ondersteund door het gebruik van algoritmen?
- 3.5 Welk type toepassing heeft volgens u de grootste impact / gevolgen voor de inwoners van uw gemeente en waarom? [dus als het goed gaat of als het fout gaat²]
- 3.6 Heeft uw gemeente dit systeem zelf gebouwd / ontwikkeld of heeft u een dienst of product ingekocht?
- 3.7 Hoe ziet dit besluitvormingsproces eruit? [Wie (welke functionaris of gremium) beslist of gebruik gemaakt gaat worden van algoritmen (maak onderscheid tussen de opdracht tot ontwikkeling en de beslissing het te gaan gebruiken), wordt er iets gezegd over impact assessments]
- 3.8 Hoe wordt de gemeenteraad meegenomen bij deze besluitvorming?

3. Inbedding

- 3.1 Welke risico's zijn geïdentificeerd bij het gebruik?
- 3.2 Zijn er speciale richtlijnen gemaakt voor werknemers voor het ontwerpen / inkopen of gebruiken van de algoritmen?
- 3.3 Wie controleert of houdt toezicht op de uitvoering van taken die door de algoritmische toepassing zijn overgenomen of die worden verricht met hulp van algoritmen? Intern /Extern

¹ Bij begrotingen wordt vaak een standaard indeling naar taakvelden gebruikt, IV3: Taakvelden | Vraagbaak IV3 Gemeenten. Deze indeling is weer meer geënt op politieke sturing en geldstromen.

² Verwijzen naar bijlage 2 FRA bij en aan geïnterviewde(n) tonen.

4. Mensenrechtelijke afwegingen en eventuele maatregelen

- 4.1 [De interviewer kiest nu 2 toepassingen uit hiervoor gegeven antwoorden] Worden de mensenrechten beïnvloed door het gebruik van algoritmen in uw organisatie? Wordt de waardigheid van het individu aangetast?
- 4.2 Hoe gaat u hiermee om? Heeft u hier voorbeelden bij? [vraag deze op]
- 4.3 Kan het gebruik leiden tot discriminatie van individuele inwoners gebaseerd op geslacht (geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie, of op grond van zwangerschap, bevalling en moederschap) , leeftijd, etniciteit, seksualiteit, of politieke opvatting, godsdienst, geslacht, nationaliteit, burgerlijke staat, handicap of chronische ziekte.³
- 4.4 Is er een DPIA geweest en hoe is de uitkomst betrokken in het besluitvormingsproces?
- 4.5 Wat kan de inwoner doen als deze als individu geraakt is door een handeling van de gemeente op basis van een algoritmische toepassing? Welke procedures zijn dit?
- 4.6 Zijn er klachten etc. ontvangen en wat was de uitkomst?
- 4.7 Hoe zorgt u voor transparantie?
- 4.8 Welke taken van u kunnen door algoritmen worden overgenomen?
- 4.9 Kan uw werk beoordeeld worden door algoritmen?

5. Slot

Waar heeft u behoefte aan m.b.t. dit onderwerp?

³ Gebaseerd op vragenlijst maar aangevuld met AWGB en indachtig het VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Bijlage Voorbeelden theoretische beoordeling van schade en significante impact van AI of geautomatiseerde besluiten

Wat gebeurt er als de uitkomst onjuist is/beter is dan alleen handmatige/menselijke beslissingen?

Domein	Potentieel valspositief - voorbeelden		Potentieel valsnegatief - voorbeelden		Als het gemiddeld beter werkt dan menselijke beslissingen – voorbeelden
	Voor een individu	Op schaal/voor de maatschappij	Voor een individu	Op schaal/voor de maatschappij	
Sociale voorzieningen	Als een persoon uitkeringen ontvangt zonder recht op te hebben of een uitkering ontvangt die hoger is dan waarop hij recht heeft.		Als een persoon geen enkele uitkeringen of minder ontvangt dan hij daar recht op heeft.		<ul style="list-style-type: none"> • Beter toegang tot sociale voorzieningen. • Verbeterd openbaar bestuur.
	Geen echte negatieve gevolgen, tenzij later de verkeerde beslissing wordt ontdekt en de persoon geld moet terugbetalen.	Negatieve gevolgen voor het openbaar bestuur, aangezien dit leidt tot praktijken die niet in overeenstemming zijn met behoorlijk bestuur.	Verhoogde armoede en gebrek aan middelen voor individuen om een waardig leven te leiden.	Potentiële verschuiving in de maatschappelijke verdeling van hulpbronnen, die mogelijk ongelijkheid en sociale uitsluiting kan vergroten.	
Predictive policing	Een onschuldig persoon wordt als verdachte aangemerkt bij de politie.		Een persoon die zich bezighoudt met criminele activiteiten, wordt niet geïdentificeerd.		<ul style="list-style-type: none"> • Nauwkeuriger voorspellend politieoptreden kan leiden tot meer arrestaties van verdachten / daders en een kleiner risico op het slachtoffer worden van misdrijven. • Minder criminaliteit en hogere veiligheidsniveaus.
	Mogelijk vernederend; kan worden geassocieerd met discriminatie.	Kan ontevredenheid over en gebrek aan vertrouwen in de politie vergroten; die vooral bepaalde groepen treft.	Een persoon kan criminele activiteiten voortzetten zonder te worden bestraft.	potentieel voor meer criminaliteit in de samenleving, met aanzienlijke gevolgen voor de openbare veiligheid en slachtofferschap	

Bijlage Lijst met experts met wie we hebben gesproken

Maritha Boer – De Wit (gemeente Almere),
Ed Visch (gemeente Almere),
Anne-Maartje Douqué (gemeente Amsterdam),
Linda van de Fliert (gemeente Amsterdam),
Ronald Schotanus (gemeente Apeldoorn),
Rolf Tjemmes (gemeente Apeldoorn),
Frans Jorna (gemeente Apeldoorn),
Frank Reitsma (gemeente Apeldoorn),
Pieter Vermeij (gemeente Apeldoorn),
Jan Ekke de Vries (gemeente Assen),
Martin Scholte van Mast (gemeente Assen),
Tanaquil Arduin (gemeente Den Haag),
Jeffrey Vroenhoven (gemeente Eindhoven),
Marjolijn van der Wiel (gemeente Eindhoven),
Maarten van Veen (gemeente Eindhoven),
Ran Haase (gemeente Eindhoven),
Mariëlle van den Bos (gemeente Eindhoven),
Mieke van Schaik (gemeente Eindhoven),
Willem Geesink (gemeente Enschede),
Wilfried van Hese (Gemeenschappelijke Regeling de Bevelanden),
Arne Bakker (gemeente Groningen),
Narly Rambharos (gemeente Groningen),
Nephtis Brandsma – Schultinge (gemeente Groningen),
Ingrid Kuijers (gemeente Leudal),
Carmen Geraads (gemeente Leudal),
Jan-Daem de Lange (gemeente Súdwest-Fryslân),
Donovan Karamat Ali (gemeente Utrecht).

HOOGHIEMSTRA & PARTNERS

strategisch en juridisch advies



Parkstraat 20, 2514 JK Den Haag **T** +31(0)70 2172066 **E** info@hooghiemstra-en-partners.nl
ING Bank NL49INGB0008938076 **www**.hooghiemstra-en-partners.nl **KvK** 73390356 **BTW** 8595.06.447.B01

